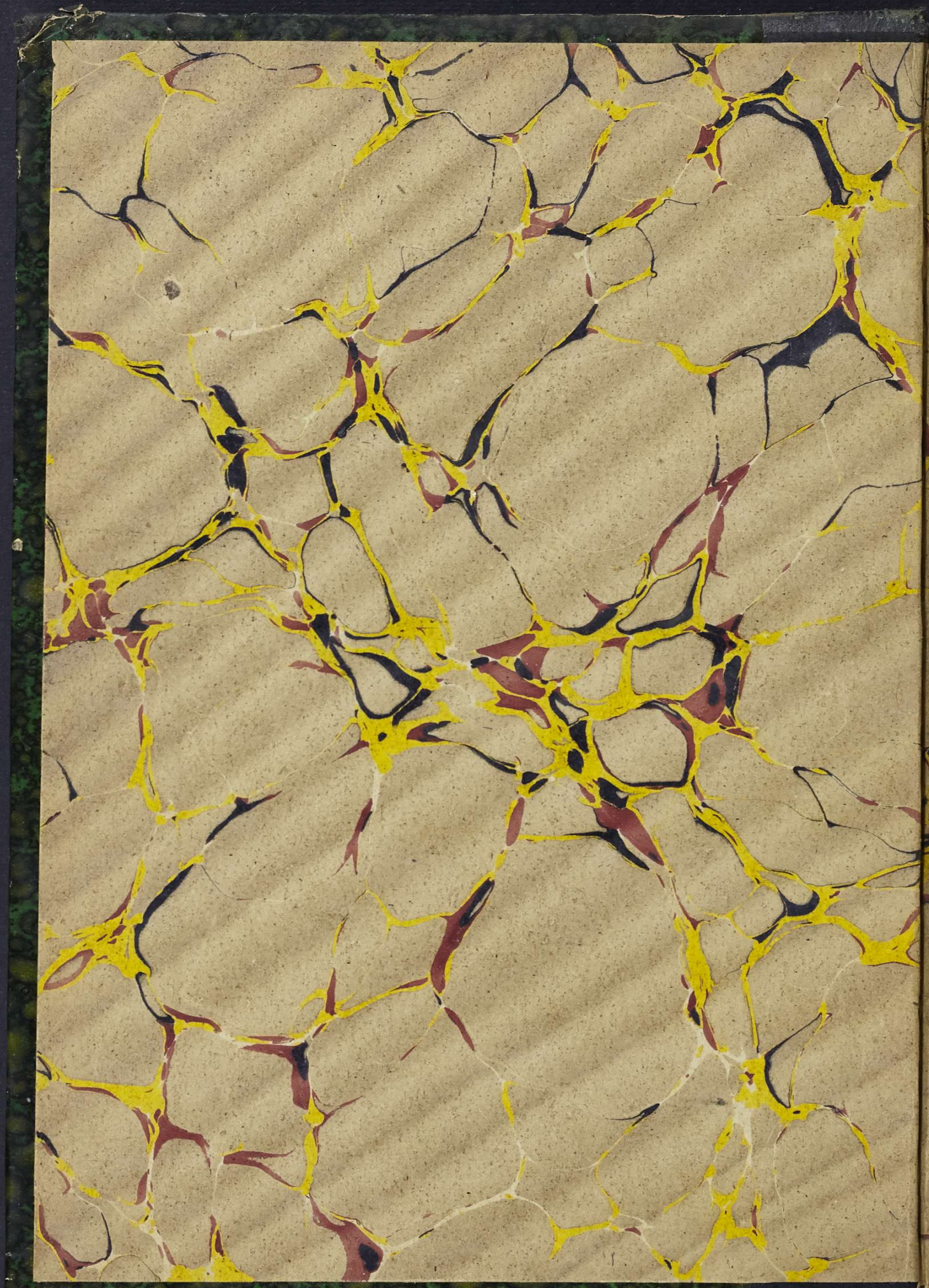
BIBLIOTHEQUE DE SCIENCES PO
1 610 683



F. 316

LES
CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES
ET EXTRAORDINAIRES

ET

LE SÉNATUS-CONSULTE DU 31 DÉCEMBRE 1861,

AVEC UN SUPPLÉMENT

CONTENANT

LA LÉGISLATION SUR LES CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES

ET EXTRAORDINAIRES

DEPUIS 1862 JUSQU'À 1879.

LES

CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES

ET EXTRAORDINAIRES

ET

LE SÉNATUS-CONSULTE DU 31 DÉCEMBRE 1861,

AVEC UN SUPPLÉMENT

CONTENANT

LA LÉGISLATION SUR LES CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES

ET EXTRAORDINAIRES

DEPUIS 1862 JUSQU'A 1879.

ÉCOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES
BIBLIOTHÈQUE
N° 7.316
H. 190

PARIS.

IMPRIMERIE NATIONALE.

M DCCC LXXX.

ÉCOLE PRATIQUE DES HAUTES ÉTUDES
BIBLIOTHÈQUE

SOMMAIRE DES MATIÈRES.

Pages.

AVERTISSEMENT XIII

CHAPITRE PREMIER.

LES CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES ET EXTRAORDINAIRES AVANT 1852.

§ 1er. (Loi du 25 mars 1817, art. 151 et 152.) Spécialité des crédits par ministères; répartition entre les chapitres du budget, et autorisation des dépenses extraordinaires par ordonnances. 2

§ 2. (Loi du 27 juin 1819, art. 21.) Présentation en forme de loi, par les Ministres ordonnateurs, de tous leurs crédits extraordinaires. 3

§ 3. Amendements de la Commission, spécialité par chapitres, virements, etc. : MM. Laffitte; de Villèle; le général Foy; le baron Pasquier, Ministre; Manuel; le comte Corvetto, Ministre; Benjamin-Constant; Courvoisier. Ajournement. 4

§ 4. (Budget de 1821.) Le comte de Bourrienne, rapporteur, demande qu'on ne dépasse les crédits généraux qu'en cas d'urgente nécessité. 5

§ 5. (Ordonnance du 1er septembre 1827.) Spécialité par sections. Renvoi de la régularisation des crédits complémentaires jusqu'au règlement du budget 6

§ 6. (Loi du 29 janvier 1831.) Spécialité par chapitres. — (Loi du 24 avril 1833.) Régularisation des crédits complémentaires. Discussion en Conseil, insertion au *Bulletin des lois*, et réunion en loi générale de tous les excédents de dépense : Exposé de M. Humann, Ministre; rapports du comte Lepeletier d'Aunay et du duc Decazes. 7

§ 7. (Loi du 23 mai 1834.) Restriction des crédits supplémentaires aux services votés, et des crédits extraordinaires aux cas imprévus : Observations du président de la Chambre des députés; rapports de M. Duchâtel et du comte Roy. 11

§ 8. (Loi du 18 juillet 1836, art. 5.) Indication des voies et moyens affectés aux crédits extrabudgétaires : Rapport de M. Gouin. 16

§ 9. (29 avril 1847.) Développement incessant des services votés et des crédits par ordonnances : Rapport du colonel Allard; M. Benoît Fould. 17

Pages.

§ 10. (Loi du 13 novembre 1849.) Proposition Darblay aîné, tableau des crédits, contreseing du Ministre des finances : Rapports de MM. de Sèze et Étienne; remarque du président 19

§ 11. (Loi du 15 mai 1850, art. 9 à 13.) Ouverture de crédits durant les prorogations de l'Assemblée; responsabilité des Ministres : MM. Berryer, rapporteur; Mauguin; Favreau; Achille Fould et Rouher, Ministres 20

§ 12. (Loi du 16 mai 1851.) Proposition Creton sur les crédits supplémentaires et extraordinaires, intervention du Ministre des finances, énonciation précise des voies et moyens, projets collectifs : MM. Sauvaire-Barthélemy et Corne, rapporteurs; Achille Fould, Ministre; Barthélemy-Saint-Hilaire; H. Passy 22

§ 13. (Loi de finances du 8 juillet 1852.) Nouvelles modifications 26

CHAPITRE II.

LES CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES ET EXTRAORDINAIRES DE 1852 À 1861.

§ 1er. (Sénatus-consulte du 25 décembre 1852.) Concession des travaux engageant le Trésor; vote des dépenses par ministères; répartition et virements par décrets : MM. Baroche, commissaire; le président Troplong, rapporteur; le marquis d'Audiffret; Bineau, Ministre 28

§ 2. (7 février 1853 et 26 janvier 1854.) Rapports de M. Bineau, Ministre : Résultats déjà obtenus et espérés du nouveau système 34

§ 3. (Séance du 1er juin 1854.) Rapport de M. Lequien contre l'ajournement de la régularisation des crédits jusqu'à la loi des comptes : MM. le rapporteur; Louvet; Gouin; Baroche; de Parieu et Godelle, commissaires 36

§ 4. (Loi du 5 mai 1855, art. 21.) Fixation des délais de régularisation des crédits extrabudgétaires 40

§ 5. (Décret du 10 novembre 1856.) Obligation de pourvoir à toute dépense nouvelle par voie de supplément ou de virement, avec avis et contreseing du Ministre des finances. Inefficacité de ces mesures . . . . . *Idem.*

§ 6. Réformes demandées par l'Adresse du Corps législatif et par le rapport de M. Josseau. Développement incessant des crédits ouverts par décrets en dehors du budget 43

CHAPITRE III.

ACTES PRÉLIMINAIRES DU SÉNATUS-CONSULTE DU 31 DÉCEMBRE 1861.

§ 1er. Mémoire de M. Achille Fould à l'Empereur, du 29 septembre 1861, lu en séance du Conseil privé et du Conseil des Ministres, le 12 novembre 1861 46

§ 2. Lettres de l'Empereur au Ministre d'État et à M. Achille Fould. Nomination de M. Achille Fould au ministère des finances 60

Pages.

§ 3. Décret impérial du 1er décembre 1861, portant qu'aucun décret relatif à des travaux ou à des mesures pouvant ajouter aux charges budgétaires ne sera soumis à la signature de l'Empereur qu'avec l'avis du Ministre des finances. 62

CHAPITRE IV.

DISCUSSION DU SÉNATUS-CONSULTE.

§ 1er. Objet du sénatus-consulte du 31 décembre 1861. Analyse de l'exposé des motifs rédigé par M. Vuitry, président de section au Conseil d'État. 63

§ 2. Analyse du rapport présenté au Sénat par M. le président Troplong sur le projet du sénatus-consulte et les amendements de M. Bonjean. 68

§ 3. (Séances des 20 et 21 décembre.) Discussion : MM. Magne, Ministre sans portefeuille; baron Brenier; comte de Casabianca; Hubert-Delisle; de Ségur d'Aguesseau; *comte de Beaumont*; Bonjean; Achille Fould, Ministre; de Forcade la Roquette. Adoption. 75

CHAPITRE V.

LE SÉNATUS-CONSULTE DEVANT LES CHAMBRES.

§ 1er. (Corps législatif, séance du 14 mars 1862.) Première attaque contre le système des virements : M. Darimon. 82

§ 2. (Corps législatif, séance du 3 juin 1862.) Observations sur le sénatus-consulte : MM. A. Leroux, *rapporteur du budget*; O'Quin, *rapporteur des suppléments de crédits*. — (Sénat, séance du 1er juillet.) Le marquis d'Audiffret, rapporteur. 83

§ 3. (Expédition du Mexique; infraction au sénatus-consulte.) Loi des crédits supplémentaires de 1862. Rapport de M. Segris. 85

§ 4. (Corps législatif, séance du 6 mars 1863.) Même loi, discussion : MM. le vicomte Lemercier; Magne, Ministre sans portefeuille; É. Ollivier; Segris, rapporteur. 86

§ 5. (Sénat, séance du 24 mars 1863.) Même loi, discussion : marquis d'Audiffret; baron Brenier; discours de M. Fould, Ministre. — *En note :* Observations du marquis d'Audiffret sur les traites de la marine. 90

§ 6. (Corps *législatif*, *séances des* 4, 8 et 9 *janvier* 1864.) Discussion sur les suppléments de 1863 : MM. Larrabure, rapporteur; Berryer; Gouin; É. Ollivier; Vuitry, vice-président du Conseil d'État. 101

§ 7. (Corps législatif, séances des 6, 7 et 9 mai 1864.) Discussion du budget : MM. Thiers; de Saint-Paul; Picard; O'Quin, rapporteur; Vuitry, vice-président du Conseil d'État. 104

§ 8. (Corps législatif, séance du 4 avril 1865.) Amendement Carnot, retour à la spécialité : MM. Magnin; Picard; Segris; Gouin. Rejet. 107

Pages.

§ 9. (Corps législatif, séances des 1er, 2 et 12 juin 1865.) Discussion sur les suppléments de crédits : MM. O'Quin, rapporteur du budget; Gouin; Latour-du-Moulin; Thiers; Vuitry, Ministre présidant le Conseil d'État; le marquis d'Andelarre, rapporteur. 111

CONCLUSION.

Urgence du sénatus-consulte. — Son action constatée par la réduction successive des crédits supplémentaires et extraordinaires. — Sa raison d'être, au point de vue de la Constitution impériale. 114

APPENDICE.

Relevé des crédits ouverts aux exercices 1845 à 1866. 118
Sénatus-consulte du 31 décembre 1861. 121

SUPPLÉMENT.

CHAPITRE VI.

LES CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES ET EXTRAORDINAIRES AVANT 1871.

§ 1er. Sénatus-consulte du 8 septembre 1869. — Vote du budget par chapitres. 131
§ 2. Loi du 27 juillet 1870. — Restriction du droit de virement. 133
§ 3. Arrêté du 1er avril 1871. 140

CHAPITRE VII.

LOI DU 16 SEPTEMBRE 1871.

§ 1er. Nécessité de reviser le budget de 1871. — Proposition de MM. Guichard et Raudot. — Réponse du Ministre des finances et du Chef du Pouvoir exécutif. 141
§ 2. Présentation par le Gouvernement de deux projets de loi, concernant le budget rectifié de l'exercice 1871. — Rapport de M. Casimir Périer. 144
§ 3. Lois des 30 mars et 20 décembre 1872. — Modification à la nomenclature des services votés. 148
§ 4. Décret du 3 avril 1876, autorisant l'ouverture aux Ministres de la guerre et de la marine, de crédits par anticipation applicables à l'exercice suivant. 149

Pages.

§ 5. Loi du 12 août 1876. — Réunion en un seul projet de loi des demandes de crédits supplémentaires et extraordinaires dont le besoin s'est fait sentir dans l'intervalle d'un mois au moins 151

§ 6. Ouverture par décrets de crédits supplémentaires et extraordinaires pendant la durée de la dissolution de la Chambre des députés. — Rapport de M. Cochery, député. — Discussion au Sénat : M. Caillaux et le Ministre des finances, M. Léon Say 152

§ 7. Loi de principe sur les crédits supplémentaires. — Le Ministre des finances, M. Léon Say. — Modifications apportées par le Sénat. — M. Bertauld, rapporteur 164

§ 8. Loi du 13 juin 1878, qui fixe la nomenclature pouvant donner lieu à ouverture de crédits supplémentaires sur l'exercice 1878 pendant la prorogation des Chambres. — Sénat : M. Cazot, rapporteur, répond aux objections formulées par la minorité de la Commission des finances 197

ANNEXES AU SUPPLÉMENT.

Relevé des crédits ouverts aux exercices 1862 à 1875 208

Relevé des dispositions législatives concernant les crédits supplémentaires et extraordinaires depuis 1817 jusqu'à 1879 :

Loi sur les finances du 25 mars 1817 (art. 151 et 152) 215
Loi de finances du 27 juin 1819 (art. 21) 215
Ordonnance du 1er septembre 1827 216
Loi du 29 janvier 1831 (art. 11 et 12) 218
Loi du 24 avril 1833 (art. 3 et 7) 218
Loi du 23 mai 1834 (art. 11 et 12) 219
Loi du 18 juillet 1836 (art. 5) 221
Ordonnance du 31 mai 1838 (art. 20 à 29) 225
Loi du 13 novembre 1849 225
Loi du 15 mai 1850 (art. 9 à 13 et art. 20) 225
Loi du 16 mai 1851 227
Loi du 8 juillet 1852 (art. 20 à 22) 228
Sénatus-consulte du 25 décembre 1852 (art. 4 et 12) 229
Loi du 5 mai 1855 (art. 21) 230
Décret du 10 novembre 1856 230
Décret du 1er décembre 1861 232
Sénatus-consulte du 31 décembre 1861 232
Sénatus-consulte du 8 septembre 1869 (art. 9) 232
Loi du 27 juillet 1870 (art. 38) 246
Arrêté du 1er avril 1871 246
Loi du 16 septembre 1871 (art. 30 à 33) 247
Loi du 30 mars 1872 (art. 9) 250

Pages.
Loi du 20 décembre 1872 (art. 16) 251
Décret du 3 avril 1876 251
Loi du 12 août 1876 252
Loi du 13 juin 1878 253
Loi du 14 décembre 1879 257

AVERTISSEMENT.

La nécessité de maintenir les crédits supplémentaires et extraordinaires dans les plus étroites limites n'a jamais été contestée, et la question des moyens propres à atteindre ce but n'a pas cessé, depuis un demi-siècle, d'être agitée dans nos assemblées délibérantes. Soulevée par l'Administration des finances, à l'origine du régime constitutionnel, examinée au point de vue du droit public et des intérêts généraux par d'illustres publicistes, cette question s'est constamment imposée aux méditations des hommes d'État. Ajoutons que, par une bonne fortune rare, l'émulation, sur ce point, a été générale, et que le Gouvernement, intéressé le premier à la solution du problème, a pris souvent l'initiative des mesures à l'aide desquelles on espérait fermer, suivant une expression énergique, *la plaie des crédits supplémentaires* [1].

Dans un pays voisin, où la pratique déjà ancienne du gouvernement parlementaire a depuis longtemps appelé l'attention sur tout ce qui se rattache au vote du budget, la faculté est laissée au Trésor de modifier à son gré, par des virements, les allocations de la guerre et de la marine, pourvu que la somme

[1] Paroles de M. Dupin aîné, président de la Chambre des députés, séance du 24 avril 1834.

totale votée par le Parlement ne soit pas dépassée et qu'il soit rendu compte, dans la session suivante, des motifs qui ont nécessité la modification du budget.

En France, après divers tâtonnements, on avait cru résoudre la difficulté en déterminant chaque année à quels chapitres du budget serait limitée la faculté d'ouvrir, par ordonnances, des crédits supplémentaires. Tel fut l'objet de la loi de finances du 23 mai 1834, à laquelle on a reproché depuis d'avoir fait passer l'administration dans la Chambre élective. C'était un inconvénient sérieux. Malgré cela, les espérances que l'on avait fondées sur cette loi ne se réalisèrent pas, et le chiffre des crédits supplémentaires et extraordinaires continua d'augmenter. Plus tard, le sénatus-consulte du 25 décembre 1852 et le décret impérial du 10 novembre 1856 semblèrent devoir remédier au mal; mais, contrairement aux prévisions du Gouvernement, ces tentatives demeurèrent encore sans résultat.

C'est dans ces circonstances que, sur la proposition de M. Achille Fould, membre du Conseil privé, l'Empereur, frappé des dangers que pouvait occasionner la liberté de décréter des dépenses sans le contrôle du pouvoir législatif, renonça spontanément, dans un grand intérêt public, à cette prérogative.

Le sénatus-consulte du 31 décembre 1861 a donné force de loi à cette grave résolution, et substitué aux crédits supplémentaires et extraordinaires le régime des virements d'un chapitre à un autre, dans le budget de chaque ministère. Il a statué en même temps que le budget des dépenses, voté précédemment par ministères, serait voté à l'avenir par sections.

Dans un débat qui touche de si près aux éléments vitaux du

pays et qui n'intéresse rien moins que sa prospérité et sa grandeur, l'étude des faits, alors surtout que tous les systèmes ont pu se produire et faire leurs preuves, a une importance exceptionnelle. Il nous a donc paru utile d'exposer ici le plus succinctement possible, sans rien omettre d'important, les précédents du sénatus-consulte de 1861, les motifs sur lesquels il a été fondé, les critiques qu'il a soulevées, les arguments qu'on a fait valoir en sa faveur, et enfin ses conséquences au point de vue capital de la création des dépenses non votées et du règlement définitif des budgets.

Inauguré dans une année marquée par des événements de guerre inattendus et qui devaient nécessairement en fausser l'application, le sénatus-consulte du 31 décembre 1861 a eu, malgré quelques mécomptes inhérents aux circonstances, les plus heureux résultats. Dans les temps ordinaires (et les actes de ce genre sont faits principalement pour les situations normales), il sera la garantie la plus puissante contre ce qu'on a justement appelé *l'entraînement des dépenses utiles*. « A mon sens, disait, dans la séance du Corps législatif du 9 janvier 1864, M. Vuitry, alors vice-président du Conseil d'État, l'expérience qui a été faite du système des virements est concluante; elle montre que, pour les dépenses habituelles, il est excellent. » Quatre mois après, dans la séance du 9 mai, M. Vuitry disait encore, au sujet du sénatus-consulte : « Plus on marchera, plus on en vérifiera l'utilité et l'efficacité. »

Cinq années d'expérience dans les conditions les moins favorables prouvent la justesse de cette opinion, qui a été aussi maintes fois exprimée dans les deux Chambres par MM. d'Audiffret, de Casabianca, du Miral, Gouin, Larrabure, Leroux, Segris, O'Quin, etc. etc. Grâce à l'interdiction qu'il contient d'ouvrir par décrets des crédits supplémentaires et extraordi-

naires, grâce au frein salutaire qu'il impose aux diverses administrations publiques, le sénatus-consulte de 1861 est désormais le moyen le plus assuré d'empêcher l'accroissement des dépenses et de prévenir les perturbations qui en résultaient dans l'économie des budgets.

Octobre 1866.

LES
CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES
ET EXTRAORDINAIRES
ET
LE SÉNATUS-CONSULTE DU 31 DÉCEMBRE 1861.

CHAPITRE PREMIER.

LES CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES ET EXTRAORDINAIRES AVANT 1852 [1].

SOMMAIRE.

1° (Loi du 25 mars 1817, art. 151 et 152.) Spécialité des crédits par ministères; répartition entre les chapitres du budget, et autorisation des dépenses extraordinaires par ordonnances.

2° (Loi du 27 juin 1819, art. 21.) Présentation en forme de loi, par les Ministres ordonnateurs, de tous leurs crédits extraordinaires.

3° Amendements de la Commission, spécialité par chapitres, virements, etc.; MM. Laffitte; de Villèle; le général Foy; le baron Pasquier, Ministre; Manuel; le comte Corvetto, Ministre; Benjamin-Constant; Courvoisier. Ajournement.

4° (Budget de 1821.) Le comte de Bourrienne, rapporteur, demande qu'on ne dépasse les crédits généraux qu'en cas d'urgente nécessité.

---

[1] Les crédits supplémentaires ont pour objet de subvenir à l'insuffisance des fonds affectés à un service porté au budget. (Ordonnance du 31 mai 1838, art. 20 à 25.)

Les crédits extraordinaires sont destinés à pourvoir à des dépenses extraordinaires et urgentes qui n'ont pu être prévues (art. 26 à 28).

Il y avait encore les crédits complémentaires destinés à couvrir les insuffisances de crédits reconnues, lors de l'établissement du compte définitif d'un exercice, sur *les services votés* compris dans la nomenclature annexée au budget (art. 29). — La loi du 16 mai 1851 (art. 1er) les supprima.

5° (Ordonnance du 1er septembre 1827.) Spécialité par sections. Renvoi de la régularisation des crédits complémentaires jusqu'au règlement du budget.

6° (Loi du 29 janvier 1831.) Spécialité par chapitres. — (Loi du 24 avril 1833.) Régularisation des crédits complémentaires. Discussion en Conseil, insertion au *Bulletin des lois* et réunion en loi générale de tous les excédents de dépense : Exposé de M. Humann, Ministre; rapports du comte Lepeletier d'Aunay et du duc Decazes.

7° (Loi du 23 mai 1834.) Restriction des crédits supplémentaires aux services votés, et des crédits extraordinaires aux cas imprévus : Observations du président de la Chambre des députés; rapports de M. Duchâtel et du comte Roy.

8° (Loi du 18 juillet 1836, art. 5.) Indication des voies et moyens affectés aux crédits extrabudgétaires : Rapport de M. Gouin.

9° (29 avril 1847.) Développement incessant des services votés et des crédits par ordonnances : Rapport du colonel Allart; M. Benoît Fould.

10° (Loi du 13 novembre 1849.) Proposition Darblay aîné, tableau des crédits, contreseing du Ministre des finances : Rapports de MM. de Sèze et Étienne; remarque du président.

11° (Loi du 15 mai 1850, art. 9 à 13.) Ouverture de crédits durant les prorogations de l'Assemblée, responsabilité des Ministres : MM. Berryer, rapporteur; Mauguin; Favreau; Achille Fould et Rouher, Ministres.

12° (Loi du 16 mai 1851.) Proposition Creton sur les crédits supplémentaires et extraordinaires, intervention du Ministre des finances, énonciation précise des voies et moyens, projets collectifs : MM. Sauvaire-Barthélemy et Corne, rapporteurs ; Achille Fould, Ministre; Barthélemy-Saint-Hilaire; H. Passy.

13° (Loi de finances du 8 juillet 1852.) Nouvelles modifications.

1° (Loi du 25 mars 1817, art. 151 et 152.) Spécialité des crédits par ministères; répartition entre les chapitres du budget, et autorisation des dépenses extraordinaires par ordonnances.

Les premières années de la Restauration avaient été, par le malheur des temps, soumises à des charges financières sous le poids desquelles la France paraissait devoir être écrasée. Le budget de 1817 fut présenté aux Chambres avec la perspective d'un excédent de dépenses de 314 millions [1] pour l'acquittement desquels il était

---

[1] Montant des dépenses ordinaires et extraordinaires 1,088,294,957f
Ressources ordinaires 774,000,000

INSUFFISANCE 314,294,957

(Discours du Ministre en présentant le budget de 1817, séance du 14 novembre 1816.)

de toute nécessité, les impôts ayant été portés à leur dernière limite, de recourir de nouveau à des emprunts d'autant plus onéreux que la rente 5 p. o/o était cotée à 56 francs. La situation était des plus critiques, et la Chambre des députés, qui ne savait pas encore l'étendue des ressources et la vitalité du pays, s'en exagérait même la gravité. La Commission du budget vint en aide au Gouvernement. Désireuse, comme lui, de mettre, sans plus tarder, des entraves salutaires à l'augmentation de la dette flottante, elle proposa à la Chambre d'adopter les dispositions ci-après, qui devinrent les articles 151 et 152 de la loi de finances du 25 mars 1817 :

« Art. 151. La répartition que les Ministres auront faite entre les divers chapitres de leurs budgets particuliers de la somme allouée par le budget général pour le service de chaque ministère sera soumise à l'approbation du Roi, et toutes les parties de ce service devront être réglées de manière que la dépense ne puisse excéder le crédit en masse ouvert à chacun d'eux.

« Ils ne pourront, sous leur responsabilité, dépenser au delà de ce crédit.

« Art. 152. Le Ministre des finances ne pourra, sous la même responsabilité, autoriser les payements excédants que dans des cas extraordinaires et urgents, et en vertu d'ordonnances du Roi, qui devront être converties en lois à la plus prochaine session des Chambres. »

Ces dispositions, auxquelles le Gouvernement adhéra dans la Commission du budget, furent votées sans discussion. On a dit depuis, de la loi de finances de 1817, « qu'elle s'était bornée à renfermer les Ministres dans leurs budgets particuliers, en les laissant libres d'en distribuer la somme à leur gré [1] ».

2° (Loi du 27 juin 1819, art. 21.) Présentation en forme de loi, par les Ministres ordonnateurs, de tous leurs crédits extraordinaires.

Deux ans après, les crédits supplémentaires et extraordinaires

---

[1] Discours de M. Thiers, du 23 novembre 1830. (*Moniteur universel*, page 1547, 1re col.)

donnaient lieu à une disposition nouvelle qui fit l'objet de l'article 21 de la loi de finances du 27 juin 1819 :

« Dans les cas prévus par les articles 151 et 152 de la loi du 25 mars 1817, les ordonnances qui auraient autorisé des payements pour des dépenses extraordinaires et urgentes seront présentées en forme de loi, à la plus prochaine session des Chambres, par chacun des Ministres dans le département duquel la dépense aura été faite, pour être converties en lois, conformément aux dispositions de l'article 152 ci-dessus, et avant le règlement définitif des budgets antérieurs ordonné par l'article 102 de la loi du 15 mai 1818. »

3° Amendements de la Commission, spécialité par chapitres, virements, etc. : MM. Laffitte; de Villèle; le général Foy; le baron Pasquier, Ministre; Manuel; le comte Corvetto, Ministre; Benjamin-Constant; Courvoisier. Ajournement.

Mais les règles posées par les lois de 1817 et de 1819 ne tardèrent pas à être jugées insuffisantes, et, en 1820, la Commission du budget proposa les amendements ci-après :

« Art. 7. L'obligation imposée aux Ministres, par l'article 151 de la loi du 25 mars 1817, de se renfermer dans les limites du crédit total qui leur est ouvert, s'appliquera désormais aux chapitres particuliers de ce même crédit tels qu'ils auront été distribués par le tableau général de la loi annuelle des finances.

« Art. 8. Néanmoins, s'il était besoin de dépasser le montant d'un chapitre, les Ministres pourraient être autorisés, par une ordonnance du Roi, à y appliquer les fonds qu'ils jugeront devoir rester libres sur d'autres chapitres.

« Art. 9. Dans les cas extraordinaires et urgents où il serait indispensable de faire des dépenses qui n'auraient pas été indiquées au budget, ou d'excéder pour des dépenses y énoncées le crédit total ouvert à l'un des Ministres, cette infraction devra de même être autorisée provisoirement par une ordonnance du Roi, qui sera communiquée aux Chambres à leur plus prochaine session.

Celles-ci statueront s'il y a lieu d'accorder ou non la loi d'indemnité [1]. »

Une discussion importante s'ouvrit sur ces propositions. MM. Lafitte, Manuel, Benjamin-Constant, le général Foy, les Ministres des finances et des affaires étrangères (MM. Corvetto et Pasquier), MM. Courvoisier et de Villèle, y prirent part. Le Ministre des finances les combattit énergiquement et fit remarquer, relativement à la spécialité que la Commission proposait d'appliquer au service des dépenses, qu'elle serait destructive de l'autorité royale et de la Charte, que l'amendement placerait l'administration dans la Chambre et qu'il détruirait le principe de la responsabilité des Ministres, qui pourraient rejeter sur les conditions qu'on leur aurait imposées les erreurs et les fautes de leur gestion. Le Ministre reconnaissait bien que les dispositions de la loi du 25 mars 1817 avaient été introduites par voie d'amendement, et que le Gouvernement n'y avait fait aucune objection; mais il s'était depuis opposé à toute innovation de ce genre, et il repoussait formellement les propositions de la Commission. La Chambre, adoptant cette manière de voir, ajourna la question à la presque unanimité.

4° (Budget de 1821.) Le comte de Bourrienne, rapporteur, demande qu'on ne dépasse les crédits généraux qu'en cas d'urgente nécessité.

L'ouverture, par ordonnances, de crédits supplémentaires et extraordinaires, fut, l'année suivante, l'objet d'observations spéciales de la part de la Commission du budget, qui se borna toutefois à un simple vœu. Sans se plaindre que le chiffre de ces crédits fût excessif, la Commission prétendit que ses travaux étaient troublés par la création et l'ordonnancement, entre deux sessions, de dépenses nouvelles. Elle était loin de contester au Roi, « suprême et seul administrateur de son royaume, » le droit de créer une institution, un établissement utile. Que ferait cependant une Commission du budget, lorsque cette augmentation de dépenses lui se-

---

[1] *Moniteur* du 2 juillet 1820, page 934, 3e col.

rait présentée? « Vous proposera-t-elle, disait le rapporteur, d'allouer sans observations? Mais alors, à quoi servent les Chambres? De refuser les fonds? Mais la dépense est déjà faite ou tellement engagée que ce refus devient impossible, parce qu'il serait illusoire. Et d'ailleurs, ne serait-ce pas, en quelque sorte, attaquer la prérogative royale, à laquelle il est si important de conserver toute sa latitude et toute sa force? » Frappée de ces considérations, la Commission s'était bornée à charger le comte de Bourrienne d'exprimer en son nom le vœu que, « hors les cas d'urgence et de nécessité bien constatés, la dépense des établissements à créer fût comprise dans la proposition des dépenses générales de l'État ».

5° (Ordonnance du 1er septembre 1827.) Spécialité par sections. Renvoi de la régularisation des crédits complémentaires jusqu'au règlement du budget.

L'ordonnance royale du 1er septembre 1827, qui établit dans le budget de chaque ministère des sections spéciales devant servir de base aux répartitions annuelles par chapitres, modifia, en ce qui concernait les dépenses imprévues des services votés, les dispositions de l'article 152 de la loi du 25 mars 1817.

Les articles 3 et 4 de cette ordonnance étaient ainsi conçus :

« Art. 3. Les services extraordinaires et urgents dont la dépense n'aurait pas été comprise dans le montant des crédits spéciaux ouverts à chaque ministère, ne pourront être entrepris qu'après avoir été préalablement autorisés par nos ordonnances, pour être ensuite régularisés à la plus prochaine session par des crédits extraordinaires, conformément à l'article 152 de la loi du 25 mars 1817.

« Art. 4. Les dépenses relatives à des services ordinaires votés par le budget, et qui, par suite de circonstances imprévues, excéderaient le montant des sections spéciales, devront être justifiées dans les comptes définitifs de chaque exercice, pour être confirmées par la loi de règlement du budget à titre de crédits complémentaires. »

Ce dernier article contenait une disposition importante. Ce ne

serait plus dans leur prochaine session que les Chambres auraient à se prononcer sur les excédents des dépenses relatives à des services votés, mais au moment où les comptes définitifs leur seraient soumis. Si grave que fût cette dérogation à l'article 152 de la loi de 1817, la Commission du budget ne fit aucune observation. La question que soulevaient les crédits supplémentaires et complémentaires disparut en quelque sorte devant la faculté que l'ordonnance du 1er septembre concédait à la Chambre de voter le budget de chaque ministère par sections spéciales.

6° (Loi du 29 janvier 1831.) Spécialité par chapitres. — (Loi du 24 avril 1833.) Régularisation des crédits complémentaires. Discussion en Conseil, insertion au *Bulletin des lois*, et réunion en loi générale de tous les excédents de dépense : Exposé de M. Humann, Ministre; rapports du comte Lepeletier d'Aunay et du duc Decazes.

La révolution de Juillet modifia de nouveau cette partie du mécanisme de l'administration financière et substitua au vote par sections spéciales le vote par chapitres ne contenant que des services corrélatifs et de même nature [1]. Mais les obstacles que cette loi devait apporter à l'ouverture des crédits supplémentaires et extraordinaires dans l'intervalle des sessions, furent bientôt reconnus insuffisants, et de nouvelles mesures parurent nécessaires. C'est le Ministre des finances, M. Humann, qui, fidèle aux opinions qu'il avait soutenues sous la Restauration, les provoqua. Dans l'exposé des motifs d'un projet de loi concernant les crédits supplémentaires demandés sur l'exercice 1832, il déclara tout d'abord qu'il avait cru devoir comprendre dans ce projet les crédits complémentaires sur lesquels les Chambres ne statuaient que par la loi des comptes. « Une distinction a été faite, observa-t-il, entre les ordonnances qui se rattachent à des services portés au budget avec des allocations insuffisantes, et celles qui ont pour objet de pourvoir à des dépenses extraordinaires et imprévues. On a pensé qu'à celles-ci seulement s'appliquait la disposition de l'article 152 de la loi de 1817, et qu'à

---

[1] Loi du 29 janvier 1831 : « Le budget des dépenses de chaque ministère sera à l'avenir divisé en chapitres spéciaux; chaque chapitre ne contiendra que des services corrélatifs et de même nature. La même division sera suivie dans la loi des comptes. »

l'égard des autres, il suffisait de soumettre aux Chambres, par la loi des comptes, les modifications qu'elles apportaient à la fixation primitive des crédits. Dans ce système, qui ne s'appuie que sur l'ordonnance de 1827, la dépense est consommée avant le vote législatif, et les Chambres se trouvent alors dans l'alternative également fâcheuse, ou d'accuser le Ministre dont la responsabilité est engagée, ou de consacrer des dépenses, qu'averties à temps, elles eussent peut-être arrêtées dans leur développement... »

M. Humann ajoutait que l'application de la loi de 1817 aux crédits complémentaires avait peu d'importance à une époque où les Ministres pouvaient transporter les allocations de leur budget d'un chapitre à un autre, sans recourir à l'intervention législative; il leur était possible alors de couvrir, par des réductions de dépenses, les mécomptes sur quelques autres services. Mais, dans le système de spécialité en vigueur, toute économie sur un chapitre donnant lieu à une annulation de crédit, il devenait indispensable de demander des suppléments pour tous les chapitres du même budget présentant des excédents de dépense. On ne devait donc pas s'étonner si ces demandes devenaient plus fréquentes; elles étaient la conséquence d'un régime plus sévère qui avait mis en lumière toutes les déviations aux votes législatifs, et qui avait voulu que chacune d'elles devînt l'objet d'un contrôle et d'un vote spécial. De là enfin, dans son opinion, la nécessité de tracer aux Ministres des règles claires et précises ne laissant aucun doute sur les conditions de leur responsabilité en matière d'excédents de dépenses et de suppléments de crédits [1].

La Commission chargée de l'examen du projet de loi le soumit, en raison de l'importance capitale de la question, à une étude approfondie. Le comte Lepeletier d'Aunay, rapporteur, constata d'abord, avec le Ministre, qu'il y avait contradiction manifeste entre les prescriptions positives de la loi de 1817, qui n'était pas abrogée, et celles de l'ordonnance de 1827. En effet, la loi voulait

---

[1] Séance du 10 janvier 1833; discours du Ministre des finances pour la présentation du projet de loi concernant les crédits supplémentaires demandés pour l'exercice 1832.

que le Ministre, sous sa responsabilité, ne pût dépasser le crédit qui lui était ouvert que dans des cas urgents, pour lesquels il devait venir réclamer la sanction des Chambres, tandis que l'ordonnance le dégageait de cette obligation pour tous les excédents de dépense se rapportant à des services ordinaires votés par le budget.

Établissant que le budget ne pouvait être autre chose que la prévision la plus approximative des subsides nécessaires pour les dépenses de l'année qui allait s'ouvrir, la Commission en concluait qu'ajourner à l'époque du règlement définitif d'un budget par la loi des comptes la connaissance des besoins survenus et des dépenses qu'ils avaient entraînées, c'était soustraire au contrôle légitime du pays la consécration de nouvelles charges qui finissaient toujours par se résumer en impôt; c'était ouvrir la porte à tous les abus et rendre tout à fait mensongère cette fiction morale de la responsabilité ministérielle, en la reportant à trois ans au delà du moment où les faits auraient été consommés, c'est-à-dire à une époque à laquelle auraient disparu peut-être de la scène politique et les hommes du pouvoir et la Chambre contemporaine de leurs actes.

« Lorsque la spécialité n'existait pas dans le budget, continuait le rapporteur, il n'était, à vrai dire, qu'un marché à forfait passé avec le Gouvernement, sous la condition d'un apurement définitif en fin de compte de toutes les recettes et dépenses opérées pour le compte ou à l'acquit de l'État. Peu importait alors qu'un service fût convenablement, suffisamment doté, puisque le Ministre, agissant sur l'ensemble de ses allocations, pouvait, à son gré, disposer de l'emploi des fonds et favoriser ou délaisser telle partie du service qui appelait plus ou moins sa sollicitude; et cependant, c'est sous l'empire de pareilles circonstances que la loi de 1817, dans sa prévoyance, n'a pas voulu qu'un Ministre pût abuser de cette facilité pour supposer des besoins extraordinaires et urgents, et qu'elle lui a prescrit l'obligation de soumettre au jugement des Chambres la nécessité, la réalité de ces besoins.

« La loi pourrait-elle donc être moins prévoyante lorsque la spécialité par chapitres interdit aux Ministres la faculté de faire aucun revirement d'allocations, de dépasser aucune des prévisions consen-

ties, et fait bénéficier le Trésor de l'excédent des crédits qui n'auraient pas été consommés? »

De son côté, la Commission de la Chambre des pairs signala, dans la législation en vigueur sur les crédits supplémentaires, une seconde contradiction :

« Aux termes de la même loi de 1817, dit le rapporteur, le Ministre des finances ne peut, sous sa responsabilité personnelle, autoriser les payements au delà des crédits primitifs que pour des cas extraordinaires et urgents et en vertu d'ordonnances à convertir en lois à la plus prochaine session des Chambres, tandis que, d'après la loi de juin 1819, il reste étranger à l'examen et à l'accomplissement de toutes ces conditions qui ne sont imposées qu'aux Ministres ordonnateurs de la dépense.

« Les articles 3, 4 et 5 du projet de loi, continuait le duc Decazes, ont pour but de coordonner la législation sur la matière et de fixer les règles qui devront être suivies désormais.

« Le premier rend applicables à tous les suppléments de crédits les obligations qui n'avaient été explicitement imposées que pour les crédits extraordinaires. A l'avenir, les Ministres devront, dès l'ouverture de chaque session, soumettre à la sanction législative les excédents de dépense sur les crédits du budget précédent, quelles qu'en aient été les causes; et, quant aux ordonnances autorisant des dépenses extraordinaires ou supplémentaires, elles devront être discutées en Conseil des Ministres, insérées ensuite au *Bulletin des lois*, et réunies en une seule proposition législative que le Ministre des finances sera chargé de présenter aux Chambres. »

La loi du 24 avril 1833 consacra ces dispositions [1].

---

[1] Nous reproduisons ci-dessous les articles de cette loi relatifs à l'ouverture et à la légalisation des crédits supplémentaires :

« Art. 3. Les dispositions de l'article 152 de la loi du 25 mars 1817 sont applicables aux suppléments de crédits demandés par les Ministres pour subvenir à l'insuffisance dûment justifiée d'un service porté au budget, et dans les limites prévues par la loi.

« Art. 4. A l'avenir, les ordonnances du Roi, qui, en l'absence des Chambres,

7° (Loi du 23 mai 1834.) Restriction des crédits supplémentaires aux services votés, et des crédits extraordinaires aux cas imprévus : Observations du président de la Chambre des députés; rapports de M. Duchâtel et du comte Roy.

Mais tant de précautions furent encore inutiles.

Le chiffre des crédits supplémentaires et extraordinaires croissait sans cesse. Le rapporteur de la Commission du budget de l'exercice 1835 constata que la Chambre en avait voté pour plus de 57 millions afférents à l'exercice 1832, pour plus de 26 millions sur l'exercice 1833 non encore réglé, et que, pour l'exercice 1834, les suppléments demandés dépassaient déjà 41 millions. Après avoir constaté l'impuissance de la loi du 24 avril 1833, M. le comte Duchâtel ajoutait :

« Votre Commission des finances est d'avis que le système n'est pas complet. Sans vouloir rien changer pour le moment aux formes réglées il y a un an, elle pense qu'il convient de déterminer d'une manière plus précise les cas dans lesquels les crédits peuvent être ouverts par une simple ordonnance. Les termes de la loi de 1817, qui fait la règle de la matière, sont trop vagues. Tout en conservant le mode de présentation et de justification des suppléments de crédits, il y aurait avantage, et pour le Gouvernement et pour les Chambres, à circonscrire dans des limites mieux tracées la faculté d'accroître par ordonnances les dépenses de l'État, ou, en d'autres termes, d'ajouter au budget.

« Si la loi des dépenses ne peut pas prohiber toutes les dépenses

---

auront ouvert aux Ministres des crédits à quelque titre que ce soit, ne seront exécutoires pour le Ministre des finances qu'autant qu'elles auront été rendues sur l'avis du Conseil des Ministres; elle seront contresignées par le Ministre ordonnateur. Ces ordonnances seront insérées au *Bulletin des lois*.

« Art. 5. Les ordonnances des crédits ouverts en vertu des articles ci-dessus seront réunies en un seul projet de loi, pour être soumises par le Ministre des finances à la sanction des Chambres dans leur plus prochaine session, et avant la présentation du budget.

« L'article 21 de la loi du 27 juin 1819 est abrogé. »

(Voir le rapport de M. Lepeletier d'Aunay à la Chambre des députés, séance du 26 février 1833, et la collection Duvergier, année 1833, tome XXXIII, page 122.)

qu'elle n'a pas sanctionnées, il entre dans le cadre de cette loi de déclarer dans quelles circonstances l'autorité ministérielle aura le droit de suppléer à l'insuffisance du vote législatif. . .

« Votre Commission vous propose donc d'insérer dans le budget deux articles sur les crédits supplémentaires et extraordinaires; ces articles feraient chaque année partie de la loi, et le texte pourrait en être modifié selon les besoins mêmes de l'année et la diversité des dépenses autorisées par le budget.

« Voici en quoi consistent les dispositions nouvelles :

« Le budget contient deux ordres de dispositions : des commandements et des évaluations. Tantôt il autorise un service, et comme le prix du service dépend des circonstances, en affectant à ce service une certaine somme, il se borne à évaluer la dépense, sans prétendre la limiter; tantôt il limite d'une manière impérative la dépense elle-même, soit parce que cette dépense est fixe de sa nature et ne peut pas augmenter sans que le service en soit modifié, soit parce que l'état des finances ou l'intérêt public ne permettent pas de dépasser la somme fixée par le crédit législatif.

« C'est ainsi que le budget se divise, d'un côté, en services votés, dont la dépense, essentiellement variable, peut ne pas répondre aux évaluations de la loi, de l'autre, en allocations fixes, dans lesquelles l'Administration doit se renfermer.

« Comme exemple de dépenses de la première catégorie, on peut citer les frais de justice criminelle, les primes, les achats de vivres et de fourrages, les intérêts de la dette flottante, les remises des receveurs des impôts, etc. etc.

« Dans la seconde catégorie se placent tous les traitements fixes, les secours, les fonds pour dépenses secrètes, les divers travaux publics, le matériel de l'artillerie, du génie, de la marine, etc. etc.

« Il est évident que la faculté d'augmenter par ordonnances les crédits des chapitres du budget ne doit s'appliquer qu'aux dépenses de la première catégorie; ce sont là les crédits qu'on appelle, à proprement parler, supplémentaires. Le législateur a voté le service; par là même, il a autorisé toute la dépense que le service peut coûter. Pour rédiger le budget et mettre les ressources en rapport

avec les charges, il a fallu évaluer la dépense; mais, par l'événement, l'évaluation peut se trouver inexacte; il faut bien alors que l'Administration dépasse ses crédits; par là, elle obéit à la loi, loin de la violer, car le commandement législatif est ici dans le vote du service, qui doit être exécuté, et non pas dans la dépense, qui n'est qu'appréciée. Ce dont il faut se garder avec soin, c'est d'admettre dans le budget des évaluations inexactes; mais quand le crédit est trop faible, il n'y a pas moyen de restreindre la dépense. Le crédit supplémentaire n'est, en pareille circonstance, que l'exécution de la loi.

« Il n'en est pas de même des allocations fixes; pour toute cette partie du budget, les crédits supplémentaires ne peuvent pas être autorisés. La loi, en effet, a prononcé, et la loi doit être obéie. En vain dira-t-on que la dépense qu'il s'agit de permettre par ordonnances est utile; pour que, dans notre ordre constitutionnel, une dépense puisse être faite, il ne suffit pas qu'elle soit utile, il faut encore que les Chambres l'aient votée. Si donc l'Administration croit la dépense bonne, qu'elle attende à une prochaine session; mais, quand les Chambres, en connaissance de cause, ont réglé un service, il ne doit pas être au pouvoir de l'Administration d'étendre ce service de sa propre autorité. Si l'on admettait le principe contraire, le budget cesserait d'être une loi, et les plus hautes prérogatives des Chambres seraient mises à néant.

« La distinction que nous venons d'établir a toujours été reconnue en théorie; mais trop souvent la pratique n'en a pas tenu compte. Pour mettre le principe à l'abri de toute controverse et résoudre toutes les difficultés qui pourraient s'élever, votre Commission vous propose de déterminer chaque année à quels chapitres du budget sera limitée la faculté d'ouvrir par ordonnances des crédits supplémentaires. De cette façon, le législateur déclarera lui-même ses intentions et sa volonté; il ne restera plus de doute sur la classification des dépenses, qui se trouvera consacrée par la loi. L'Administration connaîtra ses droits et ses devoirs; de leur côté, les Chambres auront des bases positives pour apprécier les actes de l'Administration. Des questions, aujourd'hui susceptibles de débats, se trouveront décidées par une règle posée d'avance. C'est l'avis de

votre Commission que, sans entraves gênantes pour l'Administration et la fortune publique, les droits des Chambres trouveront dans ce système d'utiles garanties. »

Le rapporteur faisait observer ensuite que, le budget voté, des circonstances imprévues pouvaient survenir. Faudrait-il laisser l'Administration désarmée et impuissante? Les gouvernements constitutionnels ne devaient pas avoir moins de force que les gouvernements absolus, et les garanties que la nation était fondée à réclamer ne pouvaient tourner au détriment de l'État.

« C'est ici, ajoutait M. Duchâtel, que la faculté d'ouvrir des crédits extraordinaires trouve sa place. Cette faculté a été donnée au Gouvernement par la loi du 25 mars 1817. Rien de plus facile que de tracer la limite qui sépare les crédits supplémentaires et les crédits extraordinaires : il y a crédit supplémentaire quand il s'agit d'une dépense relative à l'exécution d'un service déjà voté, sans modification dans le service lui-même; il y a crédit extraordinaire quand la dépense a pour objet ou la création d'un service nouveau, ou l'extension d'un service inscrit dans la loi de finances au delà des bornes déterminées par cette loi.

« La condition exigée par la loi de 1817, c'est que les cas soient extraordinaires et urgents. Votre Commission pense qu'il est possible de mettre plus de précision dans le langage, et que, conformément à la loi de 1817, il faut demander en outre que la nécessité invoquée en faveur des crédits extraordinaires n'ait pas pu être appréciée lors du vote du budget.

« D'un côté, pour que le Gouvernement soit dispensé d'attendre la réunion des Chambres, il faut que les cas soient urgents; de l'autre, il faut que les Chambres n'aient pas pu prévoir et régler le service, pour que les crédits extraordinaires n'empiètent pas sur les droits du budget. Tout ce que le budget a pu prévoir est définitivement réglé; en cas d'insuffisance, il ne reste de ressource que dans le budget prochain. Si le Gouvernement n'a pas sollicité le vote des Chambres en temps utile, c'est sa faute; s'il l'a sollicité sans l'obtenir, il ne peut lui être permis de s'en passer. C'est à tort que l'on alléguerait l'urgence; il est de la nature de

l urgence d'être soudaine et inattendue, et si l'on a résisté aux motifs produits en faveur de la dépense pendant que les Chambres étaient assemblées, c'est qu'il n'y avait pas péril dans le retard. Il n'y a pas de nécessité véritable quand on peut différer de s'y soumettre. Quant à l'utilité, quelque grande qu'elle soit, jamais elle ne justifie une dépense ordonnée sans le concours des Chambres. Une seule raison peut légitimer la dépense dont les motifs étaient déjà connus pendant la session des Chambres, et qui cependant n'a pas été soumise à leur approbation, c'est la raison d'État, la nécessité du secret, comme pour certaines entreprises de guerre. . . »

Les propositions de la Commission du budget étaient ainsi conçues :

« La faculté d'ouvrir, par ordonnance du Roi, des crédits supplémentaires, accordée par l'article 3 de la loi du 24 avril 1833, pour subvenir à l'insuffisance, dûment justifiée, d'un service porté au budget, n'est applicable qu'aux dépenses concernant *un service voté* [1], et dont la nomenclature suit :

(*Elle comprenait, pour les six ministères y mentionnés, 36 articles.*)

« La faculté accordée, par l'article 152 de la loi du 25 mars 1817, d'ouvrir des crédits par ordonnances du Roi pour des cas urgents et extraordinaires, est applicable seulement à des services qui ne pouvaient pas être prévus et réglés par le budget, et à la charge de se conformer aux dispositions des articles 4, 5 et 7 de la loi du 24 avril 1833. »

Le président de la Chambre des députés avait fait remarquer, dans la discussion qui s'était élevée à ce sujet, qu'il y avait un grand intérêt public à fermer enfin la plaie des crédits supplémentaires. D'un autre côté, le rapporteur de la loi à la Chambre des pairs objecta que les dispositions proposées ajoutaient de nouvelles entraves à toutes celles auxquelles l'Administration était soumise

---

[1] Service dont l'importance annuelle est variable, et dont il est impossible de régler d'avance la dépense d'une manière certaine et précise.

par les lois qui avaient récemment établi la spécialité par chapitres, et même par articles. En ce qui concernait l'obligation imposée aux Ministres de ne demander des crédits en l'absence des Chambres, dans des cas urgents et extraordinaires, que pour des services qui n'auraient pu être prévus et réglés par le budget, M. le comte Roy ajoutait : « Cette règle est sage pour beaucoup de cas ; mais elle nous a paru trop générale et susceptible de graves objections pour des cas où les plus grands intérêts de l'État commandent de faire des dépenses dont les causes étaient prévues lors du budget, mais auxquelles la prudence ne permettait pas alors de donner la publicité. »

Malgré ces observations, la Chambre des pairs vota les dispositions qui lui étaient proposées, et qui devinrent les articles 11 et 12 de la loi de finances du 23 mai 1834 [1].

8° (Loi du 18 juillet 1836, art. 5.) Indication des voies et moyens affectés aux crédits extrabudgétaires : Rapport de M. Gouin.

Mais les empêchements nouveaux que la Chambres des députés avait voulu apporter à l'accroissement des crédits supplémentaires et extraordinaires furent aussi vains que toutes les lois votées jusqu'alors. Deux ans après, le rapporteur de la Commission de la loi des dépenses pour 1837 constatait ce résultat avec regret. « N'y a-t-il pas, disait M. Gouin, quelque chose de contradictoire entre le rigorisme que nous apportons dans le vote de chaque budget pour l'établir en équilibre, et la facilité avec laquelle nous détruisons ensuite cet équilibre par l'adoption de tous les crédits supplémentaires qui plus tard nous sont demandés, sans une affectation égale de voies et moyens? C'est cependant ainsi que nous procédons pour tous nos budgets. »

Citant à l'appui les cinq derniers budgets réglés avec un déficit

---

[1] « Il y a, dit M. Duvergier (tome XXXIV, page 143, *note*), dans ces articles jetés dans les lois des comptes et dans les lois qui règlent les budgets, une haute importance. Ils font tout doucement une révolution véritable; ils transportent le pouvoir d'administrer dans le sein des Chambres, ou plutôt à la Chambre des députés. Ceci démontre que le pouvoir, par sa nature, tend à se placer dans une seule main, ou du moins dans un seul corps. »

moyen de 46 millions, M. Gouin ajoutait : « De pareils faits dénotent évidemment l'insuffisance de notre législation actuelle pour protéger nos finances... L'obligation imposée au Ministre des finances de soumettre lui-même aux Chambres réunies, en un seul projet de loi, toutes les ordonnances du Roi qui, dans l'intervalle des sessions, ont ouvert des crédits aux Ministres, indique évidemment que le législateur a voulu que le Ministre des finances fût toujours averti des demandes de ses collègues, afin de mettre ces nouvelles dépenses en harmonie avec les voies et moyens à sa disposition. Sans cela, cette condition d'équilibre entre les dépenses et les recettes ne serait plus qu'un mot, qu'une fiction. Si tel est l'esprit des lois actuelles, il n'en est pas moins certain qu'elles offrent en réalité une lacune à cet égard. C'est pour y suppléer que votre Commission vous propose la disposition suivante :

« A l'avenir, toute demande de crédits faite en dehors de la loi annuelle des dépenses devra indiquer les voies et moyens qui seront affectés aux crédits demandés. »

ÉCOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES BIBLIOTHÈQUE

Ce projet d'article, qui répondait directement à une préoccupation constante de la Chambre, fut adopté textuellement sans discussion [1].

9° (29 avril 1847.) Développement incessant des services votés et des crédits par ordonnances : Rapport du colonel Allard; M. Benoît Fould.

Cependant le nombre des services votés pour lesquels, aux termes de l'article 11 de la loi du 23 mai 1834, des crédits supplémentaires et extraordinaires pouvaient être ouverts par ordonnances, et qui était primitivement de 36, augmentait d'année en année; la loi de finances du 8 août 1847 le porta à 70. Par suite, le chiffre des crédits de cette nature demandés aux Chambres s'élevait progressivement. Cette situation provoquait tous les ans des observations restées sans effet. En 1847, plus de 100 millions avaient été demandés pour crédits supplémentaires et extraordinaires sur les exercices 1846-1847. Un député des Deux-Sèvres, le

[1] Article 5 de la loi portant fixation du budget des dépenses de l'exercice 1837.

colonel Allard, objecta au nom de la Commission que, par cette voie, s'introduisaient des dépenses qui, sous le voile de l'urgence, ne laissaient plus aux Chambres, par la raison qu'elles étaient faites ou commencées, leur liberté d'appréciation, et qui, prenant un caractère permanent, tendaient à accroître sans cesse les charges de l'État. Échappant au contrôle d'ensemble qui devrait seul les faire admettre, elles arrivaient insensiblement à détruire l'équilibre et les prévisions du budget. Les découverts constatés à la fin de 1846 s'élevaient à 500 millions; il importait donc essentiellement de se restreindre aux dépenses absolument nécessaires. L'extension démesurée donnée aux travaux publics avait sans doute été la cause principale de la perturbation des finances; tout le monde, le Gouvernement comme les Chambres, y avait participé, mais n'était-il pas temps d'aviser? Mieux valait encore ajourner certains travaux et ralentir les dépenses sur quelques points que de persévérer dans une voie pleine d'embarras compromettants pour l'avenir.

Un autre député, M. Benoît Fould, alla plus loin. Il fit remarquer que, chaque année, les Commissions du budget s'épuisaient en vains efforts pour équilibrer la recette et la dépense; mais que les chiffres du budget n'étaient plus que des chiffres provisoires, approximatifs. Les Ministres venaient demander ensuite des excédents sous le nom de crédits supplémentaires et extraordinaires, bien sûrs d'obtenir, sans discussion approfondie, ce que les commissaires du budget auraient sérieusement discuté, étudié. Pouvait-on persister dans ces errements? Depuis quinze ans les recettes augmentaient, et pourtant le déficit croissait toujours. Que serait-ce donc si la progression des recettes s'arrêtait? Sans doute, le rapporteur du budget avait compris la gravité du danger, mais il n'était pas assez radical. Il s'agissait, il est vrai, de dépenses effectuées, et l'on n'avait d'autre ressource que de les voter. Comment, en effet, les rejeter? Est-ce le Ministre qui payerait? Il avait probablement très bien employé l'argent; seulement il n'avait pas calculé si l'on pouvait le lui donner, et c'est en quoi il était coupable.

« Qu'arriverait-il, ajoutait M. Benoît Fould, de la continuation d'une situation semblable? Au lieu de voter les dépenses librement, comme le veut la Charte, vous ne serez bientôt plus qu'une Chambre

d'enregistrement. Je demande à MM. les Ministres de se préoccuper sérieusement de cet état de choses, de présenter des budgets véritables et non erronés, comme ils le font quelquefois volontairement. Et si ces observations souvent répétées ne touchent pas le Gouvernement, je n'hésiterai pas, à la session prochaine, de déposer une proposition pour réduire, et réduire de beaucoup, les chapitres sur lesquels il est permis d'accorder des crédits supplémentaires [1]. »

10° (Loi du 13 novembre 1849.) Proposition Darblay aîné, tableau des crédits, contre-seing du Ministre des finances : Rapports de MM. de Sèze et Étienne ; remarque du président.

La révolution de 1848 eut lieu avant qu'aucune mesure nouvelle eût été prise pour arrêter le mal dont M. Benoît Fould s'était préoccupé.

Il fut de nouveau signalé l'année suivante, à l'occasion d'un déficit considérable, et un représentant, M. Darblay aîné, proposa de faire dresser et afficher dans la salle des séances un tableau de tous les crédits votés successivement, par ordre de date. Ce tableau parut un salutaire avertissement à la Commission d'initiative chargée d'examiner la proposition Darblay [2]. La seconde Commission la développa et la compléta. Dans son opinion, tout projet de loi portant ouverture de crédits supplémentaires et extraordinaires devrait être contresigné, non seulement par le Ministre compétent, mais encore par le Ministre des finances, dont la signature attesterait surtout la possibilité d'affecter des ressources réelles aux dépenses additionnelles [3].

Ces propositions furent votées sans opposition [4], et le président de l'Assemblée constituante fit observer que le Ministre des finances serait, par suite, *Contrôleur général.*

---

(1) *Moniteur* du 30 avril 1847, page 995.

(2) Séance du 19 octobre 1849 ; rapport de M. de Sèze.

(3) Séance du 8 novembre 1849 ; rapport de M. Étienne.

(4) Loi des 13-18 novembre 1849 :

« Art. 1er. Le tableau de tous les crédits imputés successivement sur les ressources des deux budgets en cours d'exécution sera dressé, tenu au courant d'après

11° (Loi du 15 mai 1850, art. 9 à 13.) Ouverture de crédits durant les prorogations de l'Assemblée, responsabilité des Ministres : MM. Berryer, rapporteur; Mauguin; Favreau; Achille Fould et Rouher, Ministres.

En 1850, la Commission du budget crut devoir, à raison de la permanence de l'Assemblée et en vue de sa prorogation, proposer les dispositions que cette éventualité lui paraissait nécessiter. Elle rédigea à cet effet plusieurs articles ayant pour objet de faire concorder avec la Constitution et avec le principe de la permanence les dispositions des lois antérieures qui interdisaient tout ordonnancement ou liquidation de dépenses sans crédit préalable ouvert par la loi, et qui réglaient les cas et les formes dans lesquels des crédits supplémentaires ou extraordinaires pouvaient et devaient être ouverts et sanctionnés.

« Ces crédits imprévus, dit le rapporteur du budget des dépenses, apportent toujours un fâcheux désordre dans la situation financière, en rompant l'équilibre des recettes et des dépenses, et en ajoutant ainsi à la masse des déficit dont la dette flottante est surchargée. Les crédits extraordinaires ne doivent être demandés par le Ministre des finances que pour des dépenses urgentes, qui n'ont pu être ni prévues ni réglées par la loi du budget, et le Ministre doit toujours proposer les voies et moyens affectés à leur payement. La nécessité d'allocations supplémentaires peut être évitée par une juste appréciation, dans le budget des dépenses, des exigences de chacun des services votés. Quant aux crédits extraordinaires, c'est à la fermeté et à la sagesse de l'Assemblée qu'il appartient de ne pas accueillir, avec une facilité ruineuse, les projets de loi qui, trop souvent, viennent introduire à la charge du Trésor des dépenses nouvelles [1]. »

---

les documents transmis à l'Assemblée nationale par le Ministre des finances, et affiché dans la salle des conférences des Commissions des finances et des bureaux.

« Art. 2. Les projets de lois portant ouverture de crédits supplémentaires, spéciaux et extraordinaires devront être contresignés, non seulement par le Ministre compétent, mais encore par le Ministre des finances. »

[1] Rapport sur le projet de budget général des dépenses de l'exercice 1850; séance du 16 février 1850.

Ces dispositions furent adoptées dans la séance du 13 mai 1850, et l'Assemblée approuva même un amendement ainsi conçu : « Toute dépense non créditée ou portion de dépense dépassant le crédit sera laissée à la charge personnelle du Ministre contrevenant [1]. »

---

[1] Cet amendement donna lieu à une vive discussion.

D'un côté, le Ministre des finances (M. Fould) fit observer qu'il n'était pas possible à un Ministre d'ordonnancer une dépense qui n'avait pas été l'objet d'un crédit voté par l'Assemblée.

D'autre part, le Ministre de la justice (M. Rouher) objecta qu'il s'agissait d'une disposition se reliant très directement à la loi sur la responsabilité civile des Ministres et fonctionnaires. Était-il rationnel, logique et même convenable de discuter, à propos du budget, un des articles les plus importants de la responsabilité civile?

Quoi qu'il en soit, l'amendement soutenu par M. Mauguin fut voté à la majorité de 361 voix contre 276, et passa dans la loi des dépenses de l'exercice 1850, qui porte :

« Art. 9. Aucune dépense ne pourra être ordonnée ni liquidée sans qu'un crédit préalable ait été ouvert par une loi.

« Toute dépense non créditée ou portion de dépense dépassant le crédit sera laissée à la charge personnelle du Ministre contrevenant.

« L'article 20 de la loi du 27 juin 1833 est applicable à tous les travaux publics entrepris par l'État, les départements, les communes et autres établissements publics.

« Toutefois, pendant les prorogations de l'Assemblée législative, des crédits soit extraordinaires, soit supplémentaires, pourront être ouverts par arrêté du Président de la République, après délibération du Conseil des Ministres et avec le contreseing du Ministre des finances.

« Ces arrêtés seront insérés au *Bulletin des lois* et régularisés dans la forme suivante :

« Art. 10. S'il s'agit de crédits extraordinaires, les arrêtés du Président de la République seront soumis à l'approbation de l'Assemblée législative dans les dix jours qui suivront l'expiration de la prorogation, sous forme de projets de loi spéciaux, conformément à l'article ci-après.

« S'il s'agit de crédits supplémentaires, les crédits ouverts par arrêté du Président de la République seront soumis à l'approbation législative, dans un seul projet de loi, à l'époque déterminée par l'article 12 ci-après.

« Art. 11. Aucune demande de crédits extraordinaires ne pourra être introduite devant l'Assemblée législative, si ce n'est pour des dépenses urgentes et n'ayant pu être prévues ni réglées dans le budget de l'exercice. Les demandes de crédits

12° (Loi du 16 mai 1851.) Proposition Creton sur les crédits supplémentaires et extraordinaires, intervention du Ministre des finances, énonciation précise des voies et moyens, projets collectifs : MM. Sauvaire-Barthélemy et Corne, rapporteurs ; Achille Fould, Ministre ; Barthélemy-Saint-Hilaire ; H. Passy.

On ne s'en tint pas là. Quelle que fût sa sollicitude, l'Assemblée, à raison des circonstances et des exigences de la situation, était impuissante à restreindre les crédits supplémentaires et extraordinaires. Un représentant, M. Creton, crut que des prescriptions nouvelles étaient nécessaires, et, au mois de février 1851, il proposa l'adoption des dispositions ci-après :

« Art. 1er. Toute demande d'ouverture de crédit supplémentaire ou extraordinaire énoncera spécialement les voies et moyens qui devront être affectés au payement de la dépense.

« Art. 2. Lorsque les recettes évaluées pour un exercice seront dépassées par les dépenses votées, aucune dépense nouvelle ne pourra être imputée par double emploi sur les mêmes recettes. »

Le rapporteur de la Commission d'initiative, M. Sauvaire-Barthélemy, convint que l'article 11 de la loi du 15 mai 1850 serait faussé tant que l'imputation des crédits extraordinaires continuerait à être faite, d'une manière vague, sur les ressources d'un exercice, lorsque aucun fonds de réserve n'existait au budget. La saine

---

crédits extraordinaires seront l'objet de lois présentées par le Ministre des finances avec indication des voies et moyens affectés au payement de la dépense.

« Art. 12. Toutes les ordonnances de crédits supplémentaires auxquelles donneraient lieu des appréciations insuffisantes portées au budget de l'exercice, seulement en ce qui concerne les services dénommés par la loi du 22 mai 1834 *services votés*, seront présentées chaque année par le Ministre des finances, au plus tard dans le mois de décembre, en un seul projet de loi, avec indication des voies et moyens.

« La nomenclature des services votés sera imprimée chaque année dans la loi du budget des dépenses.

« Art. 13. Pourront seuls donner ouverture en 1850 à des crédits supplémentaires, pour insuffisance d'allocation dûment justifiée, les services dont la nomenclature suit. . . »

interprétation de cet article exigeait, suivant lui, qu'il y fût pourvu d'une autre manière, soit en déterminant une ressource nouvelle, soit en précisant une augmentation sur les recettes prévues, soit en proposant l'annulation d'un crédit, soit en autorisant l'émission de valeurs.

« Telle qu'elle est présentée, ajoutait M. Barthélemy, la proposition pourrait offrir des difficultés d'exécution, mais le motif qui l'a inspirée est trop important pour qu'elle n'ait pas dû porter votre Commission à vous demander, d'une voix unanime, de la prendre en considération. » Il regardait comme une mesure fort utile de déterminer chaque année, dans la loi de finances, le chiffre au delà duquel des crédits supplémentaires ne devraient point être accordés par des lois particulières sur un exercice, à moins de création de ressources nouvelles. « Les Ministres, disait-il, useraient sobrement d'une ressource ainsi limitée; ils hésiteraient à la dépasser, et lorsqu'elle serait dépassée, une discussion solennelle appellerait d'une manière spéciale l'attention de l'Assemblée et du pays sur cet important sujet. La facilité que nous pouvons avoir à trouver des moyens de trésorerie ne doit point nous faire perdre de vue un seul instant le difficile problème de l'établissement de l'équilibre entre nos recettes et nos dépenses. Ce problème est l'un des plus graves que nous ayons à résoudre. Tout ce qui pourra aider à sa solution importe au plus haut degré à notre avenir [1]. »

La Commission qui examina le fond de la question fut encore plus explicite. A l'entendre, tous les ans, un budget combiné avec art présentait l'illusion d'un équilibre satisfaisant entre les recettes et les dépenses; les Commissions du budget réalisaient péniblement quelques économies; puis, à peine l'exercice commencé, de chaque département ministériel des demandes de toute nature, en dehors des limites et des prévisions du budget, motivaient des crédits supplémentaires et extraordinaires. Toute l'économie du vote de la loi des recettes et des dépenses était dérangée, et les découverts, source d'embarras et d'inquiétudes, s'accroissaient démesurément.

---

[1] Assemblée nationale législative, séance du 25 février 1851.

Le rapporteur de la Commission rappelait à ce sujet que, par la loi de finances du 15 mai 1850, l'Assemblée avait cherché, en reprenant des dispositions éparses dans plusieurs lois anciennes et en les renforçant de garanties nouvelles, à renfermer les Ministres, sauf pour des circonstances urgentes et imprévues, dans les crédits votés au budget; elle avait voulu que chaque loi portant demande de crédit indiquât les ressources particulières à l'aide desquelles il serait pourvu à la dépense. « L'affluence des demandes de crédits supplémentaires et extraordinaires, ajoutait M. Corne, n'a pas diminué, et la garantie d'une indication des voies et moyens pour les dépenses ainsi provoquées en dehors des prévisions normales, n'a abouti qu'à cette formule banale, que nous retrouvons dans tous les projets portant demande de crédits : « *Il sera pourvu à la dépense au moyen des ressources affectées aux besoins de l'exercice.* »

Entrant dans les vues de l'auteur de la proposition, la Commission reconnut encore que l'ordre ne pouvait être maintenu dans les finances qu'à condition d'indiquer, à côté de toute dépense nouvellement introduite, une ressource correspondante destinée à la couvrir. Cette règle, jusqu'alors éludée, la Commission ne désespérait pas de la faire observer en imposant à toute demande de crédit : 1° l'énonciation *précise* des voies et moyens affectés au payement de la dépense; 2° pour le cas où il ne pourrait y être pourvu sur les ressources effectives de l'exercice, la mention que le crédit était mis au compte de la dette flottante, et en dernier lieu le tableau de la situation des divers éléments de cette dette.

« Il nous a paru, disait encore M. Corne, que s'il existe un moyen de tenir les pouvoirs publics en garde contre l'entraînement des dépenses qui ne sont pas justifiées par une nécessité absolue, on doit espérer de le trouver dans cette image du déficit exposée à tous les yeux, à chaque nouvelle dérogation au budget normal des dépenses. »

La Commission proposait enfin de proscrire par la nouvelle loi l'usage abusif des crédits qualifiés de *complémentaires*, véritable déviation, disait-elle, des principes de la comptabilité, attendu que

tout droit acquis devait être immédiatement constaté et soumis à l'ordonnancement du Ministre [1].

Le Ministre des finances n'éleva pas d'objections sur le fond même de la proposition, mais il protesta (séance du 6 mai 1851) contre le reproche articulé par la Commission au sujet d'un prétendu manque de sincérité dans la présentation des budgets. M. Achille Fould critiqua, en outre, quelques dispositions du projet de loi qui lui paraissaient devoir causer de graves embarras. A son avis, la Commission supprimait sans nécessité une garantie importante inscrite dans la loi du 13 novembre 1849, en vertu de laquelle toute demande de crédit supplémentaire ou extraordinaire devait être signée par le Ministre compétent, aussi bien que par le Ministre des finances. L'Assemblée, partageant l'opinion de M. Fould, rectifia l'article dans ce sens. En ce qui concerne l'obligation que la Commission voulait imposer au Ministre des finances, de fournir, en réclamant l'ouverture de crédits extrabudgétaires, l'indication *précise* du fonds sur lequel la dépense serait imputée, M. Fould objecta que ce mot n'avait pas de signification sérieuse. Prenant pour exemple l'année 1850 dont le règlement n'était pas encore bien avancé, et qui avait été votée avec un déficit de 12 millions, il fit observer que si l'on avait voulu, dès l'abord, indiquer quelles ressources auraient dû pourvoir à l'acquittement de cette somme, il aurait fallu se les procurer soit par le crédit, soit par l'impôt, et par conséquent inquiéter les contribuables sans nécessité, puisque, en définitive, ce budget présenterait un notable excédent de crédit. « Il en eût été de même, ajoutait le Ministre, si vous aviez agi de la même façon pour des crédits supplémentaires ou extraordinaires. » Sur ces observations, l'Assemblée raya de l'article le mot *précise*. Enfin, quant à faire connaître, dans le cas où il ne pourrait être pourvu à un crédit extrabudgétaire sur les ressources effectives de l'exercice et où ce crédit devrait être mis au compte de la dette flottante, la situation des divers éléments de cette dette, M. Fould, soutenu dans cette question, comme dans la précédente, par M. Passy, exposa les inconvénients qu'entraînerait la prescription proposée, et, malgré

---

[1] Assemblée nationale législative, séance du 14 avril 1851.

l'opposition de la Commission, l'Assemblée se rangea encore à son avis.

Ainsi modifiée et amendée, la proposition Creton sur les crédits supplémentaires et extraordinaires devint la loi du 16 mai 1851 [1].

13° (Loi de finances du 8 juillet 1852.) Nouvelles modifications.

Telle est la dernière disposition que l'Assemblée législative fut appelée à prendre sur cet objet important.

Le Corps législatif qui la remplaça l'année suivante sanctionna quelques dispositions nouvelles. L'exposé des motifs du budget de 1853, qui lui fut présenté le 3 mai 1852, contenait ce qui suit :

« Les articles 20 et 21 [2] ont pour objet de confirmer les règles

---

[1] « Art. 1er. Il ne peut être dérogé aux prévisions normales du budget des dépenses que par des lois portant ouverture de crédits supplémentaires ou extraordinaires.

« Art. 2. Tout projet de loi portant demande de crédit supplémentaire ou extraordinaire imputable sur un ou plusieurs exercices est contresigné par le Ministre compétent et par le Ministre des finances. La présentation en est faite, comme annexe du budget, par le Ministre des finances.

« Art. 3. Le projet comprend l'ensemble de la dépense, soit qu'elle s'applique à un ou plusieurs ministères, soit qu'elle porte sur un ou plusieurs exercices.

« Il contient l'indication des voies et moyens affectés au payement de la dépense.

« S'il ne peut y être pourvu sur les ressources effectives de l'exercice, le projet mentionne que le crédit est mis au compte de la dette flottante.

« Art. 4. Le Ministre des finances réunit en un seul projet de loi toutes les demandes de crédits supplémentaires ou extraordinaires dont le besoin s'est fait sentir dans les divers services, pendant l'intervalle d'un mois au moins.

« Il ne procède par projets de loi spéciaux que dans les cas d'urgence. »

[2] Ils étaient ainsi conçus :

« Art. 20. La faculté d'ouvrir par décrets, en l'absence du Corps législatif, des crédits supplémentaires, conformément à l'article 3 de la loi du 24 avril 1833, pour subvenir à l'insuffisance dûment justifiée d'un service porté au budget, n'est applicable qu'aux dépenses concernant un service voté, et dont la nomenclature pour les exercices 1852 et 1853 est fixée par l'état J annexé à la présente loi.

« Art. 21. Les décrets qui, en l'absence du Corps législatif, auront ouvert aux Ministres des crédits supplémentaires en exécution de l'article précédent, ou des crédits extraordinaires dans le cas déterminé par l'article 12 de la loi du 23 mai 1834, pour dépenses urgentes n'ayant pu être prévues ni réglées par le budget,

et les garanties qui avaient été consacrées par la législation antérieure à 1848, relativement aux crédits supplémentaires et extraordinaires ouverts par des décrets, en l'absence du Corps législatif.

« L'article 22 [1] abroge les dispositions législatives postérieures à 1848 relatives aux mêmes crédits supplémentaires et extraordinaires, qui sont devenues sans objet ou qui ne peuvent se concilier avec les lois nouvelles.

« L'abrogation prononcée par l'article 22 n'a donc d'autre but que d'établir l'harmonie dans notre législation, sans porter atteinte à aucune des lois protectrices de la fortune publique. »

Ainsi se termina la série des mesures tentées de 1817 à 1852 pour atteindre un résultat qui semblait défier tous les efforts.

---

seront réunis par le Ministre des finances, comme le prescrit l'article 5 de la loi du 24 avril 1833, en un seul projet de loi, pour être soumis à la sanction du Corps législatif dans sa plus prochaine session. »

[1] « Art. 22. L'article 10, la disposition finale de l'article 11 et le premier paragraphe de l'article 12 de la loi du 15 mai 1850, la disposition finale de l'article 2 et l'article 4 de la loi du 16 mai 1851 sont abrogés. »

CHAPITRE II.

LES CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES ET EXTRAORDINAIRES DE 1852 À 1861.

SOMMAIRE.

1° (Sénatus-consulte du 25 décembre 1852.) Concession des travaux engageant le Trésor; vote des dépenses par ministères; répartition et virements par décrets : MM. Baroche, commissaire; le président Troplong, rapporteur; le marquis d'Audiffret; Bineau, Ministre.

2° (7 février 1853 et 26 janvier 1854.) Rapports de M. Bineau, Ministre : Résultats déjà obtenus ou espérés du nouveau système.

3° (Séance du 1er juin 1854.) Rapport de M. Lequien contre l'ajournement de la régularisation des crédits jusqu'à la loi des comptes : MM. le rapporteur; Louvet; Gouin; Baroche; de Parieu et Godelle, commissaires.

4° (Loi du 5 mai 1855, art. 21.) Fixation des délais de régularisation des crédits extrabudgétaires.

5° (Décret du 10 novembre 1856.) Obligation de pourvoir à toute dépense nouvelle par voie de supplément ou de virement, avec avis et contreseing du Ministre des finances. Inefficacité de ces mesures.

6° Réformes demandées par l'Adresse du Corps législatif et par le rapport de M. Josseau. Développement incessant des crédits ouverts par décrets en dehors du budget.

1° (Sénatus-consulte du 25 décembre 1852.) Concession des travaux engageant le Trésor; vote des dépenses par ministères; répartition et virements par décrets : MM. Baroche, commissaire; le président Troplong, rapporteur; le marquis d'Audiffret; Bineau, Ministre.

La proclamation de l'Empire amena dans le vote du budget divers changements qui devaient avoir leur contre-coup sur les dépenses extrabudgétaires. Les entraves de toutes sortes mises par les assemblées délibérantes à l'exercice du pouvoir exécutif n'avaient, on l'a

vu, aucunement empêché le développement de ces dépenses. Un sénatus-consulte, dont le projet fut soumis au Sénat le 6 décembre 1852, modifia sensiblement la situation. L'article 12, relatif au vote du budget des dépenses, portait qu'il serait présenté au Corps législatif et voté par ministères. La répartition entre les chapitres serait réglée par décrets de l'Empereur, rendus en Conseil d'État; enfin, des décrets spéciaux, dans la même forme, permettraient les virements de fonds d'un chapitre à l'autre.

L'exposé des motifs faisait remarquer qu'aux termes de l'article 4, les grands travaux d'utilité publique et les entreprises d'intérêt général pourraient être ordonnés ou autorisés par décrets impériaux.

« De pareils actes, dit le commissaire du Gouvernement, sont essentiellement des actes de haute administration, Le pouvoir exécutif est resté jusqu'en 1830 investi de ce droit, écrit notamment dans les lois de 1807 et de 1810. Il n'en a été dépossédé que par celles des 21 avril 1832 et 3 mai 1841. Ces dernières lois étaient empreintes de l'esprit général du temps, qui tendait à l'empiétement du pouvoir parlementaire sur le pouvoir exécutif. La nécessité des formes législatives ralentissait déjà beaucoup les grandes entreprises, lorsque les assemblées étaient en quelque sorte en permanence. Pendant combien d'années n'a-t-elle pas retardé la création de nos chemins de fer, au grand détriment de la prospérité et de la sécurité nationales ! Maintenant que la durée des sessions est réduite à trois mois, la lenteur serait plus marquée et le préjudice plus considérable. »

En ce qui concerne le vote même du budget, M. Baroche dit que, depuis la Restauration, les assemblées délibérantes avaient constamment tendu à s'immiscer dans l'administration, au risque de l'envahir. Il en était résulté :

« Un relâchement dans la hiérarchie administrative, la nécessité d'exagérer les évaluations des services pour n'être pas pris au dépourvu ;

« Un entraînement naturel à faire la dépense une fois votée, et par suite l'impossibilité pour un Ministre de combiner un plan

sérieux d'économie dans cette comptabilité compassée et méticuleuse qui ne lui laissait aucune liberté d'action ;

« En résumé, une augmentation quelquefois fictive, trop souvent réelle de la dépense; par suite, des annulations de crédits et des demandes de crédits supplémentaires; des difficultés et des lenteurs dans le contrôle de la Cour des comptes. »

Dans l'opinion du commissaire du Gouvernement, le projet de sénatus-consulte dissiperait cette confusion de pouvoirs et ces complications dangereuses; les dépenses seraient votées par ministères. Des décrets de l'Empereur, rendus en Conseil d'État, subdiviseraient les fonds en chapitres et pourraient ordonner des virements de crédits d'un service à un autre. Ainsi, un budget voté ordinairement dix-huit mois avant sa mise en exercice pourrait toujours être modifié et approprié par le pouvoir exécutif aux besoins nouveaux nés de circonstances imprévues ou d'événements politiques accomplis dans cet intervalle. La garantie de la spécialité des chapitres n'en serait pas moins maintenue.

La Commission du Sénat chargée d'examiner ce projet en approuva les dispositions. Il lui parut que le Gouvernement devait rentrer dans ses prérogatives. Modérateur des intérêts rivaux, c'est à lui qu'il appartenait de juger de haut et d'ensemble ce qui pouvait les concilier équitablement. Il devait donc reprendre le droit d'ordonner tous les travaux d'utilité publique, droit détaché de la Couronne par suite d'un autre système politique d'origine récente dans notre pays, mais qui devait y faire retour quand la France revenait à un système plus ancien, plus vrai et plus logique.

« Votre Commission vous propose donc à l'unanimité, ajoutait M. le président Troplong, l'adoption des deux premiers paragraphes de l'article 4; mais elle y met une condition qui forme l'objet d'un amendement consenti par MM. les commissaires du Gouvernement, c'est que si les travaux et entreprises ont pour condition des engagements ou des subsides du Trésor, le crédit devra être accordé par une loi avant la mise à exécution. Il serait en effet dangereux que les travaux fussent commencés avant le vote législatif; les finances

de l'État pourraient être compromises par des entreprises précipitées; le vote qui viendrait ensuite manquerait d'une indépendance suffisante en présence des faits accomplis. Il n'y a pas d'inconvénient, dans la plupart des cas, à attendre la réunion du corps politique qui décide les questions d'impôts. Il est bon et prudent de lui réserver entière sa prérogative à cet égard.

« Toutefois, nous avons prévu que certaines circonstances extraordinaires pourraient peser sur le Gouvernement et exiger de lui une prompte action. En cas de guerre, de grands sinistres et autres faits de force majeure, un gouvernement vigilant ne saurait perdre, dans une attente fâcheuse, un temps précieux. Un paragraphe final vous propose donc d'autoriser alors le Gouvernement à ouvrir des crédits supplémentaires et à se mettre à l'œuvre, en attendant que le Corps législatif se réunisse. A sa plus prochaine session, ce corps serait appelé à se prononcer sur ces crédits. »

Relativement aux changements proposés dans le mode de votation, tout en reconnaissant qu'en principe le pays devait voter le budget et que c'était là une de ses plus chères et plus antiques libertés, le rapporteur de la Commission du Sénat exprima l'avis qu'il y aurait contradiction manifeste entre la Constitution et le sentiment national, si les rapports des députés et de la Couronne étaient organisés sur un pied de défiance qui mettrait en tutelle le tuteur des intérêts généraux. Après diverses considérations sur le vote par chapitres et sur le nombre infini des chapitres, la Commission ajoutait que, eu égard aux dispositions proposées à l'adoption du Sénat, ce serait désormais au Gouvernement qu'il appartiendrait de faire, après le vote par ministères, la répartition entre les chapitres par décret en forme de règlement d'administration publique.

« Lorsque cette répartition aura été ainsi effectuée, ajoutait le rapporteur, si, dans le cours de l'exercice, il arrive que, par suite de circonstances extraordinaires, il faille transporter le crédit de tel chapitre d'un ministère au crédit de tel autre chapitre du même ministère, ce virement ne pourra être ordonné que par un décret rendu en Conseil d'État. »

L'article 4 du projet de sénatus-consulte, relatif aux travaux d'utilité publique, aux travaux et entreprises pouvant donner lieu à des engagements ou à des subsides du Trésor, et aux travaux à exécuter d'urgence pour le compte de l'État, fut approuvé sans discussion [1].

Quant à l'article 12, concernant le mode de votation et la faculté de virement d'un chapitre à un autre, il donna lieu à des observations diverses. Critiqué par M. le marquis d'Audiffret, qui, sans nier les inconvénients de la division des dépenses en une multitude de chapitres, eût été d'avis de revenir aux formes usitées avant 1830, en refoulant les détails dans de grands chapitres généraux, il fut défendu par M. Bineau.

« Pendant les trente années de gouvernement parlementaire qui viennent de s'écouler, dit ce dernier, les budgets s'en allaient grossissant sans cesse et se seraient accrus indéfiniment, si le système avait continué. Quand un budget était présenté à la Chambre des députés, il était l'objet des critiques les plus vives et des études les plus sérieuses. Pendant trois mois, une Commission composée des hommes les mieux intentionnés, les plus éclairés, les plus compétents, l'examinait sous toutes ses faces; et pourtant, à la fin de son travail, c'était à peine si, sur ce budget de 1,600 millions, elle avait pu réaliser une économie de 2, 3 ou 4 millions... C'est qu'il n'y a pas un chapitre qui ne puisse se défendre par d'excellents argu-

---

[1] Cet article était ainsi conçu : « Tous les travaux d'utilité publique, notamment ceux désignés par l'article 10 de la loi du 21 avril 1832 et l'article 3 de la loi du 3 mai 1841, toutes les entreprises d'intérêt général, sont ordonnés ou autorisés par décrets de l'Empereur.

« Ces décrets sont rendus dans les formes prescrites pour les règlements d'administration publique.

« Néanmoins, si ces travaux et entreprises ont pour condition des engagements ou des subsides du Trésor, le crédit devra être accordé ou l'engagement ratifié par une loi avant la mise à exécution.

« Lorsqu'il s'agit de travaux exécutés pour le compte de l'État, et qui ne sont pas de nature à devenir l'objet de concessions, les crédits peuvent être ouverts, en cas d'urgence, suivant les formes prescrites pour les travaux extraordinaires; ces crédits seront soumis au Corps législatif dans sa plus prochaine session. » (Paragraphe modifié. — Voyez l'article 3 du sénatus-consulte du 31 décembre 1861.)

ments en apparence; et alors, trouvant des adherents dans le corps même qui aurait dû les combattre, le Gouvernement avait trop beau jeu pour faire passer les abus. Au lieu de cela, dans le système nouveau, il dit au Corps législatif: J'ai besoin de 1,500 millions pour administrer le pays; et, à l'appui, il donne un état détaillé des services auxquels il veut pourvoir. Si le Corps législatif fixe les recettes à 1,450 ou 1,475 millions, il a bien plus de chances de faire prévaloir ses idées que la Chambre des députés. Le Gouvernement a bien compris que, dans la disposition nouvelle qu'il propose, se trouve pour le Corps législatif un moyen plus puissant d'action sur les finances de l'État que tous ceux qu'ont pu avoir les anciennes assemblées; mais il a accepté cette position dans la pensée qu'en même temps qu'il y aurait liberté, indépendance pour lui dans l'emploi des fonds du pays au mieux des besoins de l'État, il y aurait encore économie réelle. Il suffit pour cela d'entrer franchement dans la voie ouverte par le projet de sénatus-consulte. »

M. le marquis d'Audiffret reconnut qu'avec la nouvelle manière de voter le budget, il serait plus facile d'obtenir des réductions que dans le système où chaque chapitre se débattait entre le Corps législatif et le Ministre; mais il regrettait que le législateur cessât d'être, comme auparavant, solidairement responsable du bon emploi des deniers publics. M. le comte de Ségur d'Aguesseau ayant objecté que si on laissait au Corps législatif la liberté d'examen, on lui enlevait la liberté du vote, M. Achille Fould fit remarquer qu'un amendement portant sur le budget tout entier produirait absolument le même effet que s'il portait sur un chapitre; et que quand le Corps législatif enverrait au Conseil d'État une proposition de réduction sur tel ou tel ministère, il aurait soin de dire que c'était à l'occasion de tel chapitre que la réduction était proposée. La liberté du vote resterait donc pleine et entière. « L'unique différence entre le système nouveau et le mode de procéder ancien, dit à son tour M. Baroche, c'est qu'au lieu de proposer un amendement à tel ou tel chapitre, le Corps législatif le fera sur le budget tout entier et cet amendement suivra le sort des amendements ordinaires; il sera apprécié ainsi que le veut la Constitution. »

L'article 12 du projet fut également voté [1], et le sénatus-consulte fut promulgué le 25 décembre 1852.

2° (7 février 1853 et 26 janvier 1854.) Rapports de M. Bineau, Ministre : Résultats déjà obtenus ou espérés du nouveau système.

Dans un rapport à l'Empereur du 7 février suivant sur la situation des finances de l'Empire, M. Bineau appréciait ainsi les dispositions nouvellement votées :

« En adoptant ce système, les auteurs de la Constitution se sont inspirés de cette pensée, qu'au pays, par ses députés, il appartient de fixer annuellement la somme qu'il veut mettre à la disposition de l'État pour le gouverner, l'administrer et le défendre; que cette somme une fois déterminée, c'est au Chef de l'État à en régler l'emploi suivant les besoins et les intérêts du pays.

« Votre Majesté a pensé que ce système, tout en donnant au Gouvernement la liberté et l'indépendance dont il a besoin, assurerait au pays autant au moins de garanties d'économie qu'il en avait lorsque ses représentants étaient appelés à régler les moindres détails des services administratifs.

« Ce but sera atteint, Sire, mais à la condition que, sauf les cas tout à fait extraordinaires et exceptionnels, les crédits supplémentaires disparaîtront.

« La faculté de virement d'un chapitre à l'autre supprimera la presque totalité des annulations de crédit; il faut que, par contre, elle supprime de même la presque totalité des crédits supplémentaires. »

---

[1] Il était conçu comme il suit :

« Le budget des dépenses est présenté au Corps législatif, avec ses subdivisions administratives, par chapitres et par articles.

« Il est voté par ministères.

« La répartition par chapitres du crédit accordé pour chaque ministère est réglée par décret de l'Empereur, rendu en Conseil d'État.

« Des décrets spéciaux, rendus dans la même forme, peuvent autoriser des virements d'un chapitre à un autre. Cette disposition est applicable au budget de l'année 1853. »

(Article abrogé par le sénatus-consulte du 31 décembre 1861.)

Le rapport à l'Empereur du 26 janvier 1854 traita de nouveau la question des crédits supplémentaires.

« Malgré le système de virements, disait M. Bineau, qui a été créé par le sénatus-consulte du 25 décembre 1852 et qui permet de faire passer à un service dont la dotation est insuffisante les ressources qu'un autre service laisse disponibles, tous les crédits ouverts ne seront pas consommés, et d'importantes annulations auront lieu en fin d'exercice.

« Pendant les dix dernières années, les annulations se sont élevées, terme moyen, à plus de 42 millions par an. Cette année, elles seront beaucoup moins considérables, parce que les virements de crédits d'un chapitre à l'autre ont déjà consommé par avance une grande partie des sommes qui, autrement, auraient été annulées. Les faits connus jusqu'à ce jour permettent d'évaluer à 20 millions les annulations auxquelles l'exercice 1853 donnera lieu.

« Nul ne s'étonnera, d'ailleurs, que, malgré la faculté de virement, faculté dont il a déjà été usé pour une somme de 15 millions, des crédits supplémentaires ou extraordinaires aient dû être ouverts à l'exercice 1853. Lorsque le système des virements a été créé par le sénatus-consulte du 25 décembre, le budget de 1853 était déjà établi, et ses crédits n'avaient pas été calculés de manière à prévenir l'ouverture de crédits supplémentaires.

« Il devra, à moins d'événements extraordinaires et imprévus, en être autrement pour les années suivantes. La faculté de virement doit, sinon supprimer, au moins réduire dans une forte proportion les crédits supplémentaires et extraordinaires. A cette condition, le vote du budget par ministères aura concilié de la manière la plus heureuse le droit qui appartient au Corps législatif de statuer sur les charges à imposer au pays, et le droit, qui ne peut appartenir qu'au Chef de l'État, de répartir et d'appliquer, suivant les besoins de chaque service, les ressources mises à sa disposition pour le gouvernement et l'administration de l'Empire.

« Votre Majesté remarquera d'ailleurs que, restreints avec une sévère prudence aux nécessités les plus impérieuses, les crédits supplémentaires sont restés inférieurs de 10 millions aux augmentations

de recettes ; de sorte que les suppléments de dépenses n'ont été autorisés par l'Empereur non seulement qu'en cas de besoins urgents, mais encore qu'à mesure de l'accroissement progressif des revenus publics. »

Enfin, l'exposé des motifs de la loi de finances de 1855 contenait ce qui suit :

« L'examen du budget, comparé avec les besoins réels de l'Administration, nous a montré que certaines dépenses dont la quotité n'est pas susceptible de limite, quand le principe en a été adopté, n'étaient pas, depuis quelques années, inscrites au budget avec une exactitude suffisante. . . L'adoption de prévisions plus en rapport avec la réalité des besoins aura pour résultat de prévenir ou de restreindre les crédits supplémentaires, et de donner à cette partie du budget des dépenses un caractère de vérité plus marqué. »

3° (Séance du 1er juin 1854.) Rapport de M. Lequien contre l'ajournement de la régularisation des crédits jusqu'à la loi des comptes : MM. le rapporteur; Louvet ; Gouin; Baroche; de Parieu et Godelle, commissaires.

Une question importante, digne d'être rappelée, avait été soulevée en 1854, par une Commission du Corps législatif, au sujet de la régularisation de divers crédits supplémentaires et extraordinaires. Dans l'opinion des commissaires du Gouvernement, les dispositions des lois relatives à la régularisation, dès la session suivante, des décrets portant ouverture de crédits additionnels sur un exercice non encore clos, se trouvaient implicitement abrogées par le sénatus-consulte du 25 décembre 1852, et c'était désormais dans la loi des comptes de l'exercice auquel se rattachaient les crédits additionnels ouverts par voie de décrets, que le Corps législatif devait être appelé à les apprécier et à les contrôler.

Le rapporteur de la Commission, M. Lequien, exposa d'abord les motifs sur lesquels cette opinion était fondée, et s'attacha ensuite à les réfuter. L'opinion du Gouvernement était motivée : 1° sur les conséquences du droit de virement créé par l'article 12 du sénatus-consulte du 25 décembre 1852 ; 2° sur celles de la suppression en

principe de la spécialité ; 3° sur l'appréciation des inconvénients et des avantages de l'un et l'autre système. La Commission fit observer qu'un grand principe était engagé dans la question, à savoir qu'aucune dépense publique n'était régulière à moins d'être préalablement votée par les représentants du pays. Or, suivant elle, le sénatus-consulte de 1852 n'avait pas porté atteinte à ce principe, et, pour le démontrer, elle invoqua ce passage du rapport de M. le président Troplong : « Il ne saurait être question d'enlever à la France aucune des garanties qu'elle a trouvées consacrées dans la Constitution du 14 janvier 1852, et que cette Constitution prend soin elle-même de relier avec les principes invariables de 1789. » La Commission ne pouvait voir non plus, dans les conséquences du droit de virement, l'abrogation implicite de l'article 21 de la loi du 8 juillet 1852.

« On ne peut que s'étonner, disait M. Lequien, de voir induire l'abrogation implicite de l'article 21 de la loi de 1852 de la disparition du principe de la spécialité, puisque la loi de 1817 reconnaissait la nécessité de la sanction législative, alors que le principe de la spécialité n'existait pas... Ce qu'on a appelé les *limites infranchissables* du vote législatif se trouve franchi de la manière la plus positive. Et le pouvoir qui a posé ces limites ne devrait pas être appelé, dès l'instant même où on le peut, à reconnaître s'il y avait ou non nécessité de ne pas les respecter!... Mais alors que signifierait l'action du Corps législatif dans le vote du budget? S'il lui suffit d'être appelé à contrôler une dépense budgétaire plus ou moins considérable lors de la loi des comptes, comment ne serait-on pas amené à trouver qu'on peut tout aussi bien ajourner à cette époque l'appréciation de la totalité des dépenses publiques?... Le vote législatif des crédits extrabudgétaires, en dehors du contrôle de l'emploi des crédits, est une règle tutélaire. C'est la principale garantie de l'ordre dans les finances de l'État. On a vu tous les Gouvernements, depuis la réglementation de la comptabilité publique, le comprendre ainsi, et se soumettre à des conditions sans lesquelles un budget cesserait d'avoir sa raison d'être : la Restauration, par les lois de 1817 et 1819 ; le Gouvernement de Juillet,

par les lois de 1833 et 1834 ; le Gouvernement présidentiel, par les lois de 1850 et 1851, et, à la veille de sa transformation impériale, par la loi de 1852. Il est impossible que des garanties qui ont été l'objet d'aussi constantes sollicitudes ne soient pas d'une haute nécessité [1] . . . »

La discussion qui s'ouvrit sur cette question au Corps législatif en montre l'importance. L'intention du Gouvernement de ne plus lui soumettre, dans sa plus prochaine session, les lois portant ouverture de crédits supplémentaires ou extraordinaires, mais d'attendre la présentation de la loi des comptes, c'est-à-dire de mettre un délai de deux années au moins entre l'ouverture des crédits et la demande de régularisation, parut à M. Louvet une innovation dangereuse. Serait-il facile de reconnaître, à deux années d'intervalle, si ces crédits avaient pour objet des besoins urgents et indispensables? Les faits ne seraient-ils pas irrévocablement consommés? D'ailleurs, en apportant les demandes de crédits supplémentaires dans la session, on n'aurait pas été complètement privé de l'exercice du droit de virement et d'annulation, et l'on aurait pu user de ce droit au moins pour un certain nombre de dépenses. Engageant le Gouvernement à examiner de nouveau la question, M. Louvet ne doutait pas d'une solution favorable. MM. Gouin et Lequien parlèrent dans le même sens. Les orateurs du Gouvernement, MM. Baroche, de Parieu, Godelle, répondirent que le projet de loi en discussion ne portait aucune atteinte au Corps législatif ; qu'il ne s'agissait pas d'une question de principe, mais de délai ; que les anciennes règles avaient paru inconciliables avec le droit de virement accordé par le sénatus-consulte de 1852. « La spécialité législative, dit M. de Parieu, était une sorte de clef de voûte; la clef tombant, il faut bien que l'ensemble de la voûte subisse de profondes altérations. » Il convint qu'effectivement l'article 11 de la loi du 23 mai 1834 limitait aux services votés la faculté d'ouvrir par

---

[1] Rapport au nom de la Commission chargée d'examiner le projet de loi portant demande, par divers ministères, de crédits additionnels pour dépenses des exercices clos et périmés. — Séance du 23 mai 1854.

ordonnance des crédits supplémentaires ; mais ce principe, constamment observé jusqu'en 1852, avait déterminé l'adjonction annuelle au budget d'un état renfermant la nomenclature de ces services, et cet état était tombé de lui-même devant le sénatus-consulte de 1852. Pourtant, le sénatus-consulte s'était borné, en abolissant la spécialité législative par chapitres, à proclamer théoriquement le principe contraire, mais sans entrer dans la réglementation des dispositions accessoires qui devaient sortir, comme conséquences, de la théorie nouvelle qu'il établissait. Au surplus, le Gouvernement examinerait mûrement les doutes et les susceptibilités qui s'étaient manifestés au sein de la Chambre, convaincu que, de leur côté, les membres du Corps législatif étudieraient de nouveau et complètement l'esprit de la législation actuelle.

Répliquant à M. de Parieu, le rapporteur dit qu'en 1852 le Gouvernement avait trouvé gênante l'observation de cette règle financière qui ne permettait d'ouvrir des crédits supplémentaires que pour les services votés. Le sénatus-consulte du 25 décembre avait supprimé cette distinction ; mais aucun article n'abrogeait les autres dispositions de lois relatives à l'ouverture des crédits en l'absence de la Chambre, et à la nécessité de les lui soumettre dans sa prochaine session. Le droit de virement, qui appartenait au Gouvernement, n'avait rien d'incompatible avec ce mode de procéder.

M. Baroche mit de côté la question de bonne foi en rappelant que, dès la session de 1853, un exposé des motifs, relatif à des crédits supplémentaires et extraordinaires pour 1852, portait que « le Gouvernement avait pensé que le nouveau régime financier qui commençait à être exécuté en 1853, imprimait aux crédits de cette nature une sorte de caractère provisoire qui rendait leur examen en 1853, par le Corps législatif, prématuré et même éventuellement inutile ». M. le président du Conseil d'État insistait sur ce point, qu'avec la faculté de virement, c'était seulement à la clôture de l'exercice qu'il était certain qu'une dépense non votée serait extrabudgétaire. Jusque-là les crédits supplémentaires ou extraordinaires pouvaient disparaître par l'effet d'un virement. De l'avis de M. Gouin, qui termina la discussion, si l'on ajournait l'approbation des crédits extraordinaires jusqu'à la présentation de la loi des comptes, on an-

nulerait le contrôle du Corps législatif. Il avait d'ailleurs pleine confiance dans la promesse faite par les orateurs du Gouvernement que la question serait de nouveau examinée en vue de concilier tous les intérêts [1].

4° (Loi du 5 mai 1855, art. 21.) Fixation des délais de régularisation des crédits extrabudgétaires.

Cette discussion porta ses fruits. L'année suivante, le Gouvernement appelait le Corps législatif à statuer sur la question. « C'est à vous-mêmes, dit le Ministre des finances, qu'il s'adresse avec confiance pour déterminer, même en ce qui toucherait votre prérogative, les conséquences d'un ordre de choses nouveau [2]. »

Des propositions du Gouvernement et des modifications réclamées par la Commission du budget et consenties par le Conseil d'État, sortit l'article 21 de la loi de finances du 5 mai 1855 :

« Lorsqu'il aura été accordé, en l'absence du Corps législatif, des crédits supplémentaires pour des services prévus au budget, ou des crédits extraordinaires pour dépenses urgentes et imprévues, et que ces crédits n'auront pu être couverts par des virements de chapitres, les décrets qui les auront autorisés seront soumis à la sanction législative, savoir :

« Ceux relatifs aux crédits extraordinaires, dans les deux premiers mois de la session qui suivra l'ouverture desdits crédits extraordinaires, et ceux relatifs aux crédits supplémentaires, dans les deux premiers mois de la session qui suivra la clôture de chacun des exercices sur lesquels les suppléments auront été accordés.

« Les suppléments dont il s'agit ne pourront être employés, avant leur régularisation législative, aux virements de chapitres effectués en exécution de l'article 12 du sénatus-consulte du 25 décembre 1852. »

5° (Décret du 10 novembre 1856.) Obligation de pourvoir à toute dépense nouvelle par voie de supplément ou de virement, avec avis et contreseing du Ministre des finances. Inefficacité de ces mesures.

On n'a pas oublié qu'aux termes de l'article 5 de la loi du

---

[1] Compte rendu des séances du Corps législatif, session de 1854, pages 431 et suivantes.

[2] Exposé des motifs du budget des dépenses et des recettes de l'exercice 1856, séance du 22 février 1855.

18 juillet 1836, toute demande de crédit faite endehors de la loi annuelle des dépenses devait indiquer les voies et moyens. Cette prescription n'ayant pas été observée, l'Assemblée législative avait décrété à son tour (article 9 de la loi du 15 mai 1850) qu'aucune dépense ne pourrait être ordonnée ni liquidée sans qu'un crédit préalable eût été ouvert par une loi. Enfin, l'article 1er de la loi du 16 mai 1851 avait stipulé qu'il ne pourrait être dérogé aux prévisions normales du budget des dépenses que par des lois portant ouverture de crédits supplémentaires ou extraordinaires. Ces diverses dispositions n'avaient pas été abrogées par le sénatus-consulte du 25 décembre 1852 ; mais la faculté de virement d'un chapitre à un autre consacrée par ce décret semblait devoir les rendre inutiles en réduisant considérablement les crédits extrabudgétaires. Le Ministre des finances (M. Bineau) exprimait formellement cet espoir en 1853 et 1854, et, de son côté, le Conseil d'État disait dans l'exposé des motifs du budget de 1857 : « Le Gouvernement de l'Empereur espère de plus en plus réduire les crédits supplémentaires et les réserver pour les cas rares, c'est-à-dire pour les besoins réellement urgents et imprévus. Il est permis d'espérer aussi que le chiffre vrai des dépenses de l'exercice étant réellement accusé dès l'abord, comme il l'est aujourd'hui, permettra de restreindre encore les crédits supplémentaires[1]. »

Quelques mois s'étaient à peine écoulés, et les précautions accumulées par tant de régimes politiques différents étaient reconnues

---

[1] Dans les rapports sur les budgets de 1854, 1856, 1859, MM. Schneider, Paul de Richemont, Devinck, exprimèrent les mêmes désirs, les mêmes vœux. « Le Corps législatif, disait M. Devinck, instruit par le passé, redoute avec raison les crédits supplémentaires et extraordinaires qui viennent déranger l'économie de tout un budget ; ses préoccupations à cet égard sont devenues celles du pays. »

De son côté, M. Lequien avait dit en 1856, dans son rapport sur les crédits supplémentaires de 1854, 1855, 1856 : « Il est indispensable, dans l'intérêt de nos finances, de donner aux prévisions et au vote du budget le caractère le plus sérieux et une fixité que des circonstances de force majeure puissent seules déranger. Il serait glorieux pour le Gouvernement impérial de réaliser une amélioration financière de cette importance. On l'a vainement tenté jusqu'ici. Jamais matière législative n'a été, dans ce but, aussi souvent remaniée que celle des crédits extraordinaires, et toujours infructueusement. »

insuffisantes. Un décret impérial du 10 novembre 1856, prescrivant l'intervention du Conseil d'État pour tous les suppléments ou virements de crédits, ajouta de nouvelles entraves à toutes celles qui existaient déjà. Ce décret était ainsi conçu :

« Art. 1er. Les Ministres ne pourront, sous leur responsabilité, engager aucune dépense nouvelle avant qu'il ait été régulièrement pourvu au moyen de la payer, soit par un supplément de crédit, soit par un virement de chapitre.

« Art. 2. Tous les décrets portant ouverture de crédits supplémentaires ou extraordinaires, durant l'intervalle des sessions du Corps législatif, seront rendus en Conseil d'État et indiqueront les voies et moyens qui seront affectés aux crédits demandés.

« Art. 3. A partir du 1er janvier 1857, les virements de crédits d'un chapitre à un autre, autorisés par le sénatus-consulte du 25 décembre 1852, seront réservés pour couvrir, après la première année de l'exercice, par des excédents de crédits réellement disponibles, les insuffisances d'allocations auxquelles il sera reconnu nécessaire de subvenir.

« Art. 4. Avant de procéder à ses délibérations, le Conseil d'État communiquera les décrets concernant les suppléments ou les virements de crédits au Ministre des finances, qui donnera son avis en prenant en considération les crédits déjà ouverts et la situation des impôts et revenus de l'État, comparativement aux prévisions du budget. Chaque décret sera contresigné par le Ministre compétent et par le Ministre des finances.

« Art. 5. Nos Ministres secrétaires d'État des divers départements ministériels sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret. »

Le Ministre sur la proposition duquel ce décret avait été approuvé, M. Magne, disait, dans son rapport à l'Empereur du 30 octobre 1857 : « Le décret du 10 novembre dernier, qui soumet à un contrôle rigoureux l'ouverture des crédits supplémentaires et qui prescrit de renfermer les dépenses dans les ressources réalisées, doit être une garantie pour ainsi dire infaillible d'ordre et d'équilibre. » De son côté, la Commission chargée d'examiner le projet de loi des crédits supplémentaires et extraordinaires dans la session de 1857 avait reconnu que ce décret, en réglant d'une manière plus étroite

le droit de virement, avait donné une garantie nouvelle à l'ouverture des crédits supplémentaires, soumis désormais à l'avis préalable du Conseil d'État. Elle se flattait que, grâce à ce décret, les crédits extrabudgétaires ne seraient dorénavant accordés qu'avec la plus grande réserve.

Mais il y a des difficultés insurmontables, et on lutte vainement contre la force des choses. Le décret du 10 novembre 1856 échoua dans la pratique. D'une part, les crédits extrabudgétaires qui furent demandés parurent sans doute nécessités par des besoins réellement urgents et imprévus. D'autre part, à moins qu'il ne s'agît de ressources tout à fait spéciales, telles que les fonds de concours, le fonds des inondations, l'emprunt de la guerre d'Italie, etc., les prescriptions de l'article 1er du décret furent jugées inexécutables, et l'on dut se contenter, pour s'y conformer, de cette formule qui fut invariablement adoptée : « *Il sera pourvu à cette dépense au moyen des ressources de l'exercice courant,* » formule vague et sans valeur au point de vue de l'équilibre des budgets [1].

6° Réformes demandées par l'Adresse du Corps législatif et par le rapport de M. Josseau. Développement incessant des crédits ouverts par décrets en dehors du budget.

Le décret impérial du 24 novembre 1860 survint et disposa (article 1er) que le Sénat et le Corps législatif voteraient tous les ans, à l'ouverture de la session, une Adresse en réponse au discours de l'Empereur. Au mois de février suivant, le Corps législatif se réunissait, et, dans sa première Adresse à l'Empereur, il exprimait « l'espoir qu'il ne se présenterait pas des circonstances assez impérieuses pour que des crédits extraordinaires et supplémentaires vinssent modifier sensiblement les prévisions du budget ».

Dans la même session, le rapporteur du projet de loi sur les crédits supplémentaires et extraordinaires, M. Josseau, appelait, au nom de la Commission (27 mai 1861), l'attention du Gouvernement

---

[1] Ajoutons que, maintes fois, un avis contraire ou restrictif du Ministre des finances, au sujet d'une demande de crédit, n'empêcha point le projet de décret d'avoir son cours, sans même que l'Administration des finances eût été instruite, par le Conseil d'État, des motifs qui avaient pu faire passer outre malgré ses observations. Cette garantie était donc également illusoire, du moins dans certains cas.

et de la Chambre sur trois observations importantes. La Commission avait remarqué :

1° L'extension volontaire donnée à certaines dépenses dont le principe avait été voté;

2° La création de dépenses nouvelles, faibles au début, mais pouvant acquérir par la suite des développements considérables;

3° L'ouverture de crédits à une époque très rapprochée du commencement ou de la fin des sessions législatives, sans que l'impossibilité de les demander pendant la session fût toujours parfaitement justifiée.

Préoccupée de cette situation, la Commission émit le vœu que, dans le remaniement du mode de votation du budget qu'il préparait, le Gouvernement examinât si le rétablissement de la nomenclature des services votés ne serait pas un moyen efficace de restreindre les crédits supplémentaires, et que, pour les crédits extraordinaires, surtout pour ceux qui engageaient l'avenir, il n'en fût ouvert que sur des ressources réalisées ou certaines et dans des circonstances non seulement *imprévues* et *urgentes*, mais aussi assez *impérieuses*, suivant l'expression de l'Adresse, pour motiver des dépenses qui, quelle qu'en fût la nécessité, avaient toujours l'inconvénient de déranger les prévisions du budget.

Rappelant enfin le décret du 24 novembre 1860, la Commission s'en remettait avec confiance à la haute sagesse et au génie prévoyant et libéral de l'Empereur.

Quel fut le résultat de ces observations et de ces recommandations?

Les crédits ouverts par décrets, additionnellement au budget de l'exercice 1857, s'étaient élevés à 144 millions, dont 96 afférents aux services ordinaires et 48 aux dépenses extraordinaires de la guerre;

Ceux de l'exercice 1858, à 91 millions (dépenses ordinaires);

Ceux de 1859, à 350 millions, dont 138 pour dépenses ordinaires et 212 pour dépenses extraordinaires de guerre;

Ceux de 1860, à 246 millions, dont 98 pour dépenses ordinaires et 148 pour dépenses extraordinaires de guerre.

Or, dans les six semaines qui suivirent le 27 juin 1861, date de la clôture de la session, il fut ouvert par décret (du 22 juillet au 12 août) pour 167 millions de crédits ajoutés aux charges du budget. En fin de compte, la somme totale de ces crédits s'était élevée, pour l'année 1861, à 258 millions, dont 172 pour dépenses ordinaires et 86 pour dépenses extraordinaires de guerre.

Était-il donc impossible, en ce qui concernait les crédits additionnels, de donner satisfaction à un vœu si souvent exprimé et d'atteindre le but si longtemps poursuivi? Au lieu de cela, était-on destiné à les voir grossir indéfiniment? Tant de lois votées depuis 1817 par les assemblées, sans compter les restrictions apportées spontanément par divers Ministres des finances à l'ouverture des crédits par ordonnances ou par décrets, n'auraient-elles donc abouti qu'à constater l'impuissance d'arrêter un mal que tout le monde déplorait, et que des efforts sincères et persévérants avaient été hors d'état de conjurer?

CHAPITRE III.

ACTES PRÉLIMINAIRES DU SÉNATUS-CONSULTE.

SOMMAIRE.

1° Mémoire de M. Achille Fould à l'Empereur, du 29 septembre 1861, lu en séance du Conseil privé et du Conseil des Ministres, le 12 novembre 1861.

2° Lettres de l'Empereur au Ministre d'État et à M. Achille Fould. Nomination de M. Achille Fould au ministère des finances.

3° Décret impérial du 1er décembre 1861, portant qu'aucun décret relatif à des travaux ou à des mesures pouvant ajouter aux charges budgétaires ne sera soumis à la signature de l'Empereur qu'avec l'avis du Ministre des finances.

1° Mémoire de M. Achille Fould à l'Empereur, du 29 septembre 1861, lu en séance du Conseil privé et du Conseil des Ministres, le 12 novembre 1861.

Le commencement de la session de 1861 avait été marqué par un incident qu'il importe de signaler. Dans la séance du Corps législatif du 18 mars, M. Magne, Ministre sans portefeuille, répondant à M. Devinck, député de la Seine, qui avait demandé qu'au lieu d'être voté par ministères, le budget fût voté par grandes divisions comprenant une plus grande masse de dépenses analogues que les chapitres [1], avait fait cette déclaration, accueillie par la Chambre avec une satisfaction marquée :

« Le Gouvernement tient à la parfaite séparation des pouvoirs, non pas seulement pour lui, mais aussi pour la Chambre, et, par conséquent, il ne refuse pas d'examiner, d'ici à la session prochaine,

---

[1] Un amendement au projet d'Adresse, ayant pour but d'exprimer le vœu du rétablissement de la spécialité par chapitres et par articles, avait préalablement été rejeté.

si la combinaison proposée ne peut pas conduire à un résultat satisfaisant pour tous. »

Les choses en étaient là, et il est inutile de faire observer que la question soulevée pouvait n'être pas sans intérêt au point de vue des crédits supplémentaires et extraordinaires, quand, le 14 novembre 1861, le *Moniteur* publia le document suivant :

Mémoire à l'Empereur, lu en séance du Conseil privé et du Conseil des Ministres aux Tuileries, le 12 novembre 1861.

« Sire,

« L'Empereur a permis à son Gouvernement de prendre vis-à-vis du Corps législatif l'engagement de présenter au Sénat un projet de modification au sénatus-consulte du 25 décembre 1852.

« Je viens, ainsi que Votre Majesté a daigné m'y autoriser, lui soumettre, à l'occasion de ce changement, les réflexions que mon expérience et mon dévouement m'inspirent. Je le ferai avec une conviction d'autant plus profonde que l'Empereur n'a pas oublié sans doute la part que j'ai prise à l'acte important qu'il s'agit de modifier.

« Les vices du système qui régissait nos finances au moment où Votre Majesté a soumis cet acte à la sanction du Sénat sont déjà loin de nous, et, pour bien apprécier l'importance du but que l'Empereur s'était proposé, il n'est pas inutile de revenir sur le passé.

« Sous les Gouvernements précédents, la tendance de la Chambre des députés avait été invariablement de s'emparer de l'administration dans tous ses détails.

« Cette tendance se manifesta notamment par l'exagération de la spécialité qu'on voulait introduire dans l'affectation obligatoire des sommes votées pour les services publics, même les moins importants. Les divisions du budget, peu nombreuses dans le principe, se multiplièrent progressivement. Le budget étant voté dix-huit mois d'avance, il arrivait souvent que certains services se trouvaient dotés d'une manière insuffisante, tandis qu'on faisait à d'autres une

part trop considérable. Cette erreur était quelquefois préméditée, car le Gouvernement avait la faculté de subvenir aux services en souffrance par des crédits supplémentaires accordés sans la participation préalable des Chambres, et les Ministres réduisaient souvent leurs demandes pour éviter des discussions. Les règles de la comptabilité ne permettaient pas que l'excédent des fonds attribués à un service particulier fût appliqué à un autre service; en sorte qu'à la fin de chaque exercice, certains crédits, faute d'emploi, devaient être annulés, tandis que d'autres, nouveaux, étaient ouverts pour suppléer à des insuffisances reconnues. De là l'impossiblité de constater avec précision la situation financière, et de maintenir les ressources au niveau des besoins, autrement que par le mouvement de la dette flottante et des opérations de trésorerie.

« Après la révolution de 1830, lorsque le pouvoir parlementaire eut pris un immense accroissement, de nouvelles exigences ne tardèrent pas à se produire. Elles se traduisirent par le fractionnement des divers budgets en un grand nombre de chapitres et par une nomenclature, inscrite dans la loi du budget, de ceux de ces chapitres sur lesquels le Gouvernement avait le droit d'ouvrir des crédits pendant l'intervalle des sessions. Précaution inutile, car cette liste, après une lutte continuelle des Ministres contre les Commissions des finances, avait fini par comprendre plus de soixante-quinze chapitres.

« La tribune d'abord, puis la presse, donnèrent à ces débats un grand retentissement .Elles attaquèrent l'Administration des finances avec vivacité et la rendirent suspecte dans l'opinion publique. La réforme des finances devint une arme contre le Gouvernement dans les élections.

« Les tristes effets de ces luttes parlementaires étaient un enseignement pour ceux qui les avaient suivies, et il n'était pas douteux qu'il n'y eût là un écueil qu'un Gouvernement nouveau devait soigneusement éviter. Cette opinion s'était fortifiée encore par suite des tentatives faites en 1852 par le Corps législatif, et qui s'étaient manifestées dans le rapport de la Commission du budget. Aussi, parmi les modifications à introduire dans la Constitution du 14 janvier 1852, l'Empereur, outre certaines prérogatives conformes aux nouvelles

destinées de la France, réclama-t-il en premier lieu une réforme dans le système financier du pays. Non seulement il voulut reprendre ce qu'on avait successivement enlevé au pouvoir dans le vote du budget, mais encore il se réserva l'initiative des entreprises d'intérêt général. C'est ainsi que Votre Majesté mit un terme à des débats stériles et à des ajournements préjudiciables, particulièrement à l'occasion des tracés de lignes de chemins de fer et des conditions de détail de leur exploitation.

« L'Empereur se souvient sans doute que c'est à l'ingérence des Chambres dans l'administration qu'était due l'infériorité de notre pays en ce qui concerne l'exécution des grandes voies de communication. En effet, on rejetait les projets présentés par le Gouvernement, tantôt à cause des questions de tracé, tantôt à cause des termes de leur concession. Les uns voulaient que l'exécution des chemins de fer fût confiée à des compagnies, les autres la réclamaient pour l'État, et, entre ces deux systèmes, l'intérêt général demeurait presque toujours méconnu.

« Le projet de sénatus-consulte du 25 décembre 1852 eut donc pour objet de décider que tous les travaux d'utilité publique, notamment ceux désignés par les lois du 3 mai 1841 et du 21 avril 1832, seraient ordonnés et autorisés par décrets de l'Empereur, de même que toutes les entreprises d'un intérêt général. Les crédits applicables à ces entreprises et à ces travaux devaient être ouverts suivant les formes prescrites pour les crédits extraordinaires et soumis au Corps législatif dans sa prochaine session.

« Le Sénat introduisit une modification à ce projet. La faculté d'ouvrir des crédits par décrets fut limitée aux travaux exécutés pour le compte de l'État, et si ces travaux ou entreprises avaient pour conditions des subsides ou des engagements du Trésor, le crédit ne devait être accordé que par une loi rendue avant la mise à exécution.

« Quant au budget, l'article 12 du même sénatus-consulte décida qu'il serait présenté au Corps législatif avec ses divisions administratives par chapitres et par articles, mais qu'il serait voté par ministères. La répartition par chapitres du crédit accordé pour chaque ministère devait être réglée par décret de l'Empereur, rendu en Conseil d'État. Enfin, par le même article 12, on donna au Gouver-

nement la faculté d'opérer, au moyen de décrets de l'Empereur, rendus en la même forme, des virements de fonds d'un chapitre sur un autre. C'était en vue d'éviter le recours à des crédits supplémentaires que le Sénat donnait au Gouvernement cette ressource nouvelle pour parer à des éventualités.

« Telle est l'économie de notre système financier, et les attaques dont il a été l'objet ne me semblent nullement fondées. On lui attribue des conséquences dont la responsabilité ne saurait lui être imputée, et le remède qu'on propose, le fractionnement du vote des services dans chaque ministère, ne produirait pas le résultat qu'on en espère.

« Le retour pur et simple à la spécialité par chapitres déplacerait seulement la responsabilité en faisant intervenir le pouvoir législatif dans l'administration, mais il ne rétablirait pas l'équilibre dans nos finances. Cependant, puisque Votre Majesté a promis la division par grands chapitres, je ne vois pas de grands inconvénients à cette modification, pourvu que les chapitres ne renferment que de grandes divisions. M. Dupin l'a dit avec raison : « Tous les budgets sont pré-« sentés et votés avec un excédent de recettes, et tous se soldent en « déficit [1]. »

« Cet état de choses n'est pas nouveau, et lorsque la spécialité la plus rigoureuse était exigée, par exemple depuis 1840 jusqu'en 1847, l'équilibre du budget n'a pas été mieux maintenu. J'ai sous les yeux le montant des crédits supplémentaires et extraordinaires ouverts dans ces huit exercices : ils s'élèvent à 1 milliard 200 millions à peu près, défalcation faite des annulations, soit environ 150 millions par an. Il est vrai que les années 1840 et 1841 ont exigé des dépenses extraordinaires à cause de la crise d'Orient, et que les budgets de la guerre et de la marine ont été exceptionnellement élevés dans ces deux années. Si l'on compare avec cette période les huit années écoulées de 1851 à 1858, il faut bien reconnaître que les dépenses pendant ce dernier intervalle ont été plus considérables; mais on doit tenir compte de la guerre d'Orient, qui a si lourdement pesé sur nos finances. De 1851 à 1858, les crédits supplémentaires et

---

[1] Cette assertion est un peu exagérée, car le budget de 1858 a présenté un excédent de recettes. (*Note du Mémoire.*)

extraordinaires ne montent pas à moins de 2 milliards 400 millions, en moyenne 300 millions par an. Si l'on en déduit les dépenses de la guerre d'Orient, lesquelles s'élèvent à 1 milliard 348 millions, on trouvera, pour la seconde période, 1 milliard 50 millions de crédits supplémentaires et extraordinaires, soit environ 130 millions par an. On ne serait pas fondé à contester l'exactitude de cette comparaison en objectant que les dépenses extraordinaires de 1840 à 1841 en auraient modifié les termes; car, par compensation, l'occupation de Rome a, de 1851 à 1858, pesé sans interruption sur nos budgets. La différence entre les deux périodes est d'ailleurs en faveur de la dernière. Elle s'explique en partie par la faculté de virement qui a existé de 1853 à 1856.

« Depuis 1857, l'influence des virements est devenue presque nulle, parce que la loi du 5 mai 1855 et le décret impérial du 10 novembre 1856 ont encore modifié la législation, et décidé qu'à partir du 1er janvier 1857, les virements de crédits d'un chapitre à l'autre seraient réservés pour couvrir, après la première année de l'exercice, les insuffisances d'allocations auxquelles il serait reconnu nécessaire de pourvoir. Or, cette modification est en opposition directe avec le sénatus-consulte du 25 décembre 1852, qui n'a jamais été accueilli favorablement par le Conseil d'État et par l'Administration des finances. Leurs efforts ont toujours tendu à restreindre, autant que possible, l'exercice du droit de virement, et ils en ont rendu l'application à peu près illusoire, en le limitant aux deux derniers mois de l'exercice. Votre Majesté sait que le budget ne se dépense pas seulement dans l'année pour laquelle il est voté, et que des dépenses peuvent encore être faites dans les mois de janvier et de février de l'année suivante. Mais, à cette époque, les fonds alloués aux divers services sont presque entièrement consommés, et il n'en reste plus de libres lorsque, d'après les nouvelles dispositions de la loi, vient à s'ouvrir le droit de virement. Ce n'était pas là le but que l'Empereur et le Sénat s'étaient proposé, car M. le président Troplong avait dit, avec beaucoup de raison et d'autorité, que la faculté de virement, entourée d'ailleurs de garanties sévères, était un moyen presque certain de « renfermer strictement le budget dans « des bornes infranchissables ».

« Pour ma part, j'attache la plus grande importance aux virements. J'y vois le seul moyen pratique et efficace d'assurer les services publics en l'absence du Corps législatif, et je crois qu'il faut en rétablir l'usage, comme il a été décidé par le sénatus-consulte du 25 décembre 1852. En effet, qu'un besoin imprévu vienne à révéler dans une partie du service une insuffisance quelconque, il sera possible, au moyen d'un virement, de porter d'un chapitre sur un autre le supplément nécessaire, sauf au Gouvernement à régulariser cette opération devant le Corps législatif, et à faire remplacer les fonds sur le chapitre auquel ils auront été pris.

« Ce n'était pas seulement l'ouverture de crédits supplémentaires, en l'absence des Chambres, que les virements devaient prévenir, c'était encore l'ouverture de crédits extraordinaires. En effet, les circonstances les plus graves et les plus inattendues peuvent trouver, dans notre vaste budget, des ressources qui donnent le moyen d'attendre la réunion du Corps législatif; et, d'ailleurs, plus la cause aurait été imprévue, plus facilement serait admis le virement qui serait opéré [1].

---

[1] « La faculté des virements d'un chapitre à un autre, disait M. Bineau, supprimera la presque totalité des annulations de crédits; il faut que, par contre, elle supprime de même la presque totalité des crédits supplémentaires. » (*Rapport de M. Bineau*, Ministre des finances, 1853.)

« La première des conditions que j'ai toujours considérées comme indispensables était la clôture du grand-livre; mais, comme tout se tient dans notre système financier, cette condition exigeait qu'il fût mis avant tout un terme à l'augmentation des découverts. Or, en fait, depuis 1855, leur marche est arrêtée, et, quant à l'avenir, le décret du 10 novembre dernier, qui soumet à un contrôle rigoureux l'ouverture des crédits supplémentaires et qui prescrit de renfermer les dépenses dans la limite des ressources réalisées, doit être une garantie pour ainsi dire infaillible d'ordre et d'équilibre. » (*Rapport de M. Magne*, Ministre des finances, 1857.)

« Il nous a paru, disait l'honorable M. Schneider, vice-président du Corps législatif, dans son rapport sur le budget de 1854, que ce droit de virement devait donner à l'avenir aux prévisions du budget, prises dans leur ensemble, un caractère de vérité et d'exactitude dont elles manquaient précédemment, mais à la condition que, tout en évitant des allocations exagérées qui permettent des dépenses abusives, on aurait doté ses services dans une convenable mesure; en effet, l'insuffisance qui, dans le cours de l'exercice, apparaîtrait sur les prévisions de certains chapitres, pourrait alors être compensée par des excédents se produisant sur d'autres chapitres. On doit attendre de ce système un double avantage : d'une part, le Ministre, obligé

« Les griefs formulés contre l'administration de nos finances et l'expérience des dernières années n'ont pas changé ma manière de voir. Je désirais en 1852, comme je le désire aujourd'hui, la suppression des crédits extraordinaires et supplémentaires en dehors du vote législatif; car Votre Majesté me permettra de lui exprimer à cet égard ma pensée tout entière. Le véritable danger pour nos finances est dans la liberté qu'a le Gouvernement de décréter des dépenses sans le contrôle du pouvoir législatif. On l'a dit avec raison, rien n'est plus difficile que de lutter contre le plus légitime des entraînements, celui des dépenses utiles.

« Avec un budget bien fait, où tous les services seraient suffisam-

---

de se renfermer en définitive dans les limites de son budget, sera naturellement appelé à réaliser toutes les économies partielles compatibles avec les besoins du service, et, d'autre part, on pourrait voir disparaître ces annulations de crédits et ces crédits supplémentaires qui venaient chaque année bouleverser les prévisions et rendaient trop illusoire le vote du budget. Dans les conditions nouvelles où nous nous trouvons, nous ne saurions insister trop fortement pour que les crédits supplémentaires disparaissent à l'avenir, pour que les crédits extraordinaires ne soient réclamés que dans les cas imprévus ou des circonstances tout à fait exceptionnelles et réellement urgentes... La suppression des crédits supplémentaires et des annulations de crédits nous apparaîtrait comme l'une des conditions capitales du régime nouveau. C'est à cette condition que nous pouvons proclamer comme un résultat sérieux autant que considérable l'équilibre qui ressort du budget de 1854. »

En 1855, l'honorable baron Paul de Richemont, rapporteur du budget de 1856, s'exprimait en ces termes : « L'ordre financier vers lequel tous les efforts doivent tendre ne peut se réaliser, nous n'hésitons pas à le dire, qu'à la condition de couper court aux crédits supplémentaires qui, sauf quelques bien rares exceptions, ne peuvent plus être justifiés, et de réserver les crédits extraordinaires pour les circonstances tout à fait imprévues, d'un intérêt vraiment impérieux, d'une urgence que nul ne pourrait contester. S'il en était autrement, ces crédits extrabudgétaires, non compensés par des excédents de revenu, détruiraient l'équilibre des recettes et des dépenses, fausseraient le budget voté et, augmentant par un solde en déficit nos découverts, auraient pour conséquence forcée l'élévation de la dette flottante. »

Les mêmes pensées se trouvent reproduites dans les rapports de MM. Alfred Leroux, rapporteur du budget en 1857; Lequien, rapporteur du projet de loi relatif aux crédits supplémentaires et extraordinaires des exercices 1854, 1855 et 1856; Devinck, rapporteur du budget en 1859; Louvet, rapporteur de la loi relative aux crédits supplémentaires et extraordinaires de la session de 1859, et plusieurs autres. (*Note du Mémoire.*)

ment dotés, l'abandon de cette prérogative n'aurait aucun inconvénient pour la marche des affaires. Un grand pays voisin n'a jamais donné au pouvoir exécutif la latitude de dépenser une somme quelconque sans un vote préalable, et cependant la spécialité des dépenses votées par le Parlement est absolue. Le nombre des chapitres inscrits au budget est de 240 environ. Seuls, les Ministres de la marine et de la guerre, à cause de leurs services disséminés sur toute la surface du globe, ont la faculté de faire des virements, et ces opérations, qu'il faut soumettre au Parlement, sont entourées de conditions excessivement minutieuses [1].

---

[1] Le *Moniteur* a publié, le 2 août 1861, sur le vote du budget anglais, des détails dont j'ai vérifié l'exactitude et qui donneront à l'Empereur une idée de la sévérité du contrôle exercé par le Parlement sur les dépenses publiques. Voici l'extrait du *Moniteur* (*Correspondance particulière*) :

« Vote du budget anglais. — Le Parlement anglais va terminer sa session en votant un bill dans lequel toutes les allocations d'argent, faites à la Couronne par la Chambre des communes, sont réunies et revêtues de la sanction législative. Cette mesure passe rapidement dans ce moment par ses diverses phases. Voici, du reste, un aperçu du mécanisme financier qui préside à l'ordonnancement des dépenses en Angleterre :

« En vertu de la loi dont nous venons de parler, le contrôleur général de l'Échiquier, un des grands fonctionnaires de l'État, qui est indépendant du pouvoir exécutif et directement responsable vis-à-vis du Parlement, fait ouvrir des crédits au compte des diverses administrations pour chaque allocation séparée, votée par le Parlement. Ces crédits sont ouverts à la Banque d'Angleterre, qui, comme on le sait, perçoit les impôts pour le Gouvernement et qui les perçoit au compte du contrôleur général de l'Échiquier. Le contrôleur, de son côté, ne fait ouvrir de crédits que sur des mandats signés à cet effet par le Souverain.

« Par suite de cette opération ainsi contrôlée, le pouvoir exécutif ne peut introduire aucune modification dans chaque allocation faite par le Parlement, qui demeure séparée et distincte, et chaque ministère ne peut, en règle générale, dépenser plus que la somme spéciale qui lui a été allouée par la législature pour un objet déterminé. Il y a toutefois une exception à cette règle. Le Trésor peut modifier les allocations faites pour l'armée et la marine, à la condition que les virements introduits dans les détails du crédit ne viennent pas changer par un excédent la somme totale votée pour l'ensemble par le Parlement, et qu'il soit d'ailleurs rendu compte au Parlement des causes de ces modifications dans la session suivante.

« En dehors des allocations de crédits spéciaux pour des objets déterminés, il est ouvert chaque année au Gouvernement anglais, sous le titre de crédit général pour objets divers, un crédit de 100,000 livres sterling, dont il doit être également rendu compte au Parlement. Cette allocation pour objets divers et le capital de 2 millions

« Dans tous les pays où le système représentatif est pratiqué, en Hollande et en Belgique notamment, les choses se passent de même.

« Je cherche des exemples qui pourraient être invoqués contre mon opinion, j'essaye de me représenter des nécessités subites et je ne rencontre pas une objection à laquelle il ne soit possible de répondre. Une calamité publique éclate en l'absence des Chambres, les fonds du ministère de l'intérieur et ceux du ministère de l'agriculture et du commerce sont là pour fournir les premiers secours au moyen de virements. Une guerre devient nécessaire, le Gouvernement peut concentrer sur un seul service les forces actives des ministères de la guerre et de la marine, dont les ressources ne s'élèvent pas à moins de 5 à 600 millions par an. Au reste, dans des éventualités semblables, l'Empereur s'empresserait de s'entourer du Corps législatif, et il pourrait compter sur son concours, d'autant plus absolu que la nécessité serait plus pressante.

« J'ai dit qu'il fallait un budget bien calculé et suffisamment doté dans toutes ses parties. Déjà, en 1853 et 1856, la même pensée avait déterminé la revision de tous les chapitres et une augmentation assez considérable de quelques-uns d'entre eux. Néanmoins, les crédits supplémentaires ont toujours suivi une marche croissante, et leur extension a été d'autant plus dangereuse qu'ils n'ont pas toujours été renfermés dans les conditions prévues par la loi. Je ne suis pas éloigné d'admettre que, depuis 1856, de nouvelles augmentations ne soient devenues nécessaires. Qu'elles soient demandées, le Corps législatif n'hésitera pas à les accorder, dès que l'Empereur renoncera de son côté à la faculté d'ouvrir des crédits supplémentaires et extraordinaires par décrets. J'ose affirmer qu'un tel échange serait facile et que les deux pouvoirs y gagneraient également.

---

sterling environ de la caisse du commissariat, qui représente les opérations de la Banque de la Trésorerie, sont les seules sommes en Angleterre qui ne soient pas sous le contrôle absolu de la législature du pays. Aussi, dans le cas où une éventualité financière imprévue vient à se produire, comme cela est arrivé lorsqu'on décida que les funérailles du duc de Wellington seraient payées sur les fonds de l'État, il n'y a d'autre alternative que de convoquer le Parlement pour obtenir des fonds. » (*Note du Mémoire.*)

« La Constitution a réservé le droit de voter l'impôt au Corps législatif, mais ce droit serait presque illusoire si les choses demeuraient dans la situation actuelle. En effet, qu'est-ce qu'un contrôle qui s'exerce sur une dépense dix-huit mois après qu'elle est faite? Et qui peut-il atteindre, si ce n'est le Chef de l'État, puisque les Ministres ne sont responsables qu'envers lui seul? Ne pourrait-on pas d'ailleurs mettre en question l'utilité même de la discussion du budget au Conseil d'État et au Corps législatif, si, en dépit des réductions consenties ou imposées, le Gouvernement peut, après la session, augmenter les dépenses de toute nature?

« Dans la comparaison que j'ai faite des résultats des huit dernières années de la monarchie de Juillet et des huit années écoulées de 1851 à 1858, j'ai fait ressortir qu'en dehors des faits de guerre il n'y avait pas entre ces deux époques de grandes différences, et que celle qui existait était en faveur de la période la plus rapprochée de nous. Malheureusement, depuis 1858, les faits ont pris plus de gravité. Les crédits supplémentaires et extraordinaires, qui ont été de 83 millions en 1859, se sont élevés à 115 en 1860, et en 1861 ils approchent de 200 millions, sans compter ceux qu'il faudra ouvrir par suite du renchérissement des subsistances. C'est avec regret qu'on a vu les plus considérables de ces crédits s'ouvrir immédiatement après la session.

« En étudiant la question financière, il est facile de prévoir que, à moins d'un changement de système, nous nous trouverons bientôt en présence d'embarras très graves. Les huit années écoulées de 1851 à 1858 ont ouvert 2 milliards 400 millions de crédits extraordinaires. Si l'on ajoute à cette somme 400 millions pour les trois dernières années 1859, 1860 et 1861, on voit combien se sont accrus et la dette publique et les découverts du Trésor.

« Pour satisfaire à ces dépenses, on a eu recours au crédit sous toutes les formes, et on a utilisé, avec l'assentiment des pouvoirs publics, les ressources des établissements spéciaux dont l'État a la direction. Les emprunts en rente négociés en 1854, 1855 et 1859 ne s'élèvent pas à moins de 2 milliards. Lors du renouvellement du privilège de la Banque, le Trésor a absorbé l'augmentation du capital de 100 millions imposée à cet établissement. La Caisse de la

dotation de l'armée, qui avait reçu 135 millions, a vu tout son encaisse absorbée par le Trésor, qui lui a remis directement des inscriptions sur le grand-livre. Enfin on a eu recours à un nouveau mode d'emprunt, les obligations trentenaires, dont on a émis cette année 132 millions.

« Le public a souscrit ces emprunts avec un grand empressement, mais ce serait se faire de dangereuses illusions que de compter indéfiniment sur le développement du crédit national.

« L'état du crédit doit d'autant plus attirer l'attention de l'Empereur que la situation des finances préoccupe tous les esprits. Lors de la dernière discussion du budget, on calculait que les découverts devaient s'élever, à la fin de l'année, à près d'un milliard, et ce chiffre n'est certainement point exagéré. Le Corps législatif et le Sénat ont déjà exprimé leur inquiétude à ce sujet. Ce sentiment a pénétré dans la classe des hommes d'affaires, qui tous présagent et annoncent une crise d'autant plus grave qu'à l'exemple de l'État, et dans un but d'amélioration et de progrès peut-être trop précipité, les départements, les villes et les compagnies particulières se sont lancés dans des dépenses très considérables.

« Le véritable moyen de conjurer cette crise, c'est d'agir avec promptitude et décision et de fermer la source du mal en supprimant les crédits supplémentaires et extraordinaires.

« Avant de former mon opinion et de conseiller à Votre Majesté de renoncer à la faculté de disposer, sans vote préalable du Corps législatif, des ressources de l'État, j'ai examiné quelles pouvaient être les conséquences de cet abandon, et plus j'ai approfondi la question, plus il me semble que cette prérogative crée à l'Empereur de graves difficultés sans aucun avantage pour les compenser. A l'intérieur, c'est pour les communes et les particuliers un encouragement à des demandes de toute nature; et quel moyen l'Empereur a-t-il d'y résister, lorsque ces demandes sont l'expression des vœux des populations, et sont fondées sur des besoins réels et autorisées par des précédents? Pourtant l'intérêt de nos finances exigerait le plus souvent qu'elles fussent ajournées.

« Devant l'étranger, si le pouvoir de disposer à un moment donné et sans intermédiaire de toutes les ressources d'une grande nation

est une force, il est sûrement aussi un danger. La crainte qu'il inspire à tous nos voisins les oblige à des armements immenses. Ils ne se rassurent qu'en réunissant des forces supérieures à celles dont ils se croient menacés et que leurs inquiétudes exagèrent encore. Aussi cette crainte est-elle peut-être aujourd'hui le seul lien qui unisse encore dans un sentiment commun les populations de l'Europe que leurs institutions et leurs intérêts tendraient à séparer. Il n'y a pas de calomnie absurde qui ne soit accueillie, pas de projet sinistre qui ne trouve créance parmi elles.

« Votre Majesté, si Elle renonçait spontanément à ce pouvoir plus apparent que réel, plus menaçant qu'efficace, ne rendrait donc pas seulement la confiance à la France, Elle calmerait l'inquiétude de l'Europe et ôterait tout prétexte à des menées hostiles. Lorsqu'on verrait les dépenses de l'armée et de la marine soumises au vote régulier du Corps législatif, on ne pourrait plus se croire placé sous le coup d'une attaque subite et imprévue; les Gouvernements ne se livreraient plus à ces luttes ruineuses qui les poussent, à l'envi les uns des autres, dans la voie des armements et des préparatifs militaires; les populations ne verraient plus s'augmenter annuellement les charges qui les excitent contre la France et dont on essaye de faire remonter l'odieux jusqu'à l'Empereur. Alors tout devient facile, la sécurité se rétablit, les ressources se développent, les embarras de la situation actuelle se règlent dans des conditions convenables, et, après avoir pourvu aux exigences du passé, on n'a plus à craindre de les voir se reproduire.

« En admettant même, contre toute vraisemblance, que, d'une paix complète, l'Europe dût passer tout à coup à l'état de guerre, l'abandon que l'Empereur aurait fait de sa prérogative, en ce qui concerne les dépenses publiques, serait, selon moi, sans danger. Quelle a été en effet, de tout temps, la puissance le plus tôt prête à entrer en campagne? L'histoire est là pour répondre que c'est la France. Les habitudes belliqueuses de la nation, son amour de la gloire, la confiance dans le Chef qu'elle s'est donné, en sont une garantie assurée. Jamais notre pays n'est resté sourd au premier cri de guerre, et il a toujours surpris ses ennemis par la rapidité de ses armements et l'explosion soudaine et irrésistible de son énergie.

L'Empereur n'a pas oublié l'enthousiasme immense qui l'accompagnait à son départ pour l'Italie. Il le retrouvera toujours, et il peut être assuré du concours loyal et dévoué de tous les grands corps de l'État, dès que l'intérêt de la France ou celui de sa dynastie exigeront un effort extraordinaire.

« On a présenté comme un remède aux dangers de la situation financière le vote par division des services de chaque ministère, mais, comme je l'ai fait remarquer déjà, quel résultat pourrait-on attendre d'un semblable moyen, s'il devait rester isolé? A quoi bon fixer strictement la spécialité de tous les chapitres du budget, s'il suffit d'un décret pour augmenter le chiffre des fonds qui leur sont affectés? Le vote du budget par division n'offrirait qu'une garantie incomplète contre le retour des entraînements, cause des embarras actuels. Au point de vue financier, un pareil changement n'aurait qu'une efficacité fort douteuse, et au point de vue politique, il présenterait de graves inconvénients.

« C'est donc avec une profonde conviction que je supplie Votre Majesté de prendre un autre parti bien plus conforme à nos institutions, bien plus digne de la grandeur de son caractère.

« En rendant au Corps législatif ses attributions les plus incontestables, l'Empereur le solidariserait avec son Gouvernement; il obtiendrait pour prix de cette concession un budget où les allocations seraient plus en rapport avec les besoins réels. En un mot, Votre Majesté réaliserait de la manière la plus certaine la pensée pleine de prévoyance qui a inspiré le décret du 24 novembre.

« Je suis avec respect,

« Sire,

« De Votre Majesté

« le très humble et très fidèle sujet,

« ACHILLE FOULD.

« Tarbes, le 29 septembre 1861. »

2° Lettres de l'Empereur au Ministre d'État et à M. Achille Fould. Nomination de M. Achille Fould au ministère des finances.

Le *Moniteur* du même jour contenait les deux lettres suivantes adressées, la première au Ministre d'État, la seconde à M. Achille Fould.

Lettre au Ministre d'État.

« Monsieur le Ministre,

« L'opinion émise ce matin sur notre situation financière par M. Fould, dans la réunion du Conseil privé et du Conseil des Ministres, a toute mon approbation.

« Depuis longtemps, vous le savez, ma préoccupation était de renfermer le budget dans des limites invariables, et souvent, en présidant le Conseil d'État, j'ai exprimé mon désir à cet égard.

« Malheureusement, des circonstances imprévues et des nécessités toujours croissantes m'ont empêché d'atteindre ce résultat. Le seul moyen efficace d'y parvenir est d'abandonner résolument la faculté qui m'appartient d'ouvrir, en l'absence des Chambres, des crédits nouveaux. Ce système fonctionnera sans préjudice pour l'État si, après l'examen attentif des économies possibles, une explication loyale des besoins réels de l'Administration persuade le Corps législatif de la nécessité de doter convenablement les différents services.

« Je viens donc vous prévenir de mon intention de réunir le 2 décembre le Sénat, pour lui faire connaître ma détermination de renoncer au pouvoir d'ouvrir, dans l'intervalle des sessions, des crédits supplémentaires ou extraordinaires. Cette résolution fera partie du sénatus-consulte qui, suivant ma promesse, réglera par grandes sections le vote du budget des différents ministères.

« En renonçant au droit qui était également celui des souverains même constitutionnels qui m'ont précédé, je pense faire une chose utile à la bonne gestion des finances. Fidèle à mon origine, je ne puis regarder les prérogatives de la Couronne ni comme un dépôt

sacré auquel on ne saurait toucher, ni comme l'héritage de mes pères qu'il faille avant tout transmettre intact à mon Fils. Élu du peuple, représentant ses intérêts, j'abandonnerai toujours sans regret toute prérogative inutile au bien public, de même que je conserverai inébranlablement dans mes mains tout pouvoir indispensable à la tranquillité et à la prospérité du pays.

« Sur ce, Monsieur le Ministre, je prie Dieu qu'il vous ait en sa sainte garde.

« Écrit, au palais de Compiègne, le 12 novembre 1861.

« NAPOLÉON. »

Lettre à M. Achille Fould.

« Mon cher Monsieur Fould,

« Vous avez fait ressortir avec tant de lucidité devant le Conseil privé et le Conseil des Ministres un danger de mon Gouvernement, et vous avez soutenu votre opinion par des arguments si convaincants, que je suis décidé à adopter complètement vos idées et à faire insérer votre mémoire au *Moniteur*.

« J'accepte votre système d'autant plus volontiers que depuis longtemps je cherchais, vous le savez, le moyen d'asseoir solidement le crédit de l'État, en renfermant les Ministres dans le budget réglementaire. Mais ce nouveau système ne fonctionnera avec avantage que si celui qui a su en approfondir toutes les difficultés veut se consacrer à son exécution. Je viens donc vous charger du portefeuille des finances, et je vous sais gré de vous dévouer à cette tâche dont les résultats seront favorables aux intérêts généraux. Je suis persuadé que, dans cette nouvelle position, vous ne cesserez de me donner, comme par le passé, des preuves de dévouement et de patriotisme.

« Recevez, mon cher Monsieur Fould, l'assurance de ma sincère amitié.

« NAPOLÉON. »

3° Décret impérial du 1er décembre 1861, portant qu'aucun décret relatif à des travaux ou à des mesures pouvant ajouter aux charges budgétaires ne sera soumis à la signature de l'Empereur qu'avec l'avis du Ministre des finances.

Peu de temps après, le 1er décembre 1861, un décret impérial portait ce qui suit :

« NAPOLÉON, etc.

« Vu les lois et règlements sur la comptabilité publique ;

« Considérant qu'il importe essentiellement à l'ordre des finances que les charges du budget ne puissent être augmentées sans que notre Ministre des finances ait été mis en mesure d'apprécier et de nous faire connaître s'il existe des ressources suffisantes pour y pourvoir,

« Avons décrété et décrétons ce qui suit :

« Art. 1er. A l'avenir aucun décret autorisant ou ordonnant des travaux ou des mesures quelconques pouvant avoir pour effet d'ajouter aux charges budgétaires ne sera soumis à notre signature qu'accompagné de l'avis de notre Ministre secrétaire d'État des finances.

« Art. 2. Nos Ministres sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera inséré au *Bulletin des lois*.

« Fait à Compiègne, le 1er décembre 1861.

« NAPOLÉON. »

CHAPITRE IV.

DISCUSSION DU SÉNATUS-CONSULTE.

SOMMAIRE.

1° Objet du sénatus-consulte du 31 décembre 1861. Analyse de l'exposé des motifs rédigé par M. Vuitry, président de section au Conseil d'État.

2° Analyse du rapport présenté au Sénat par M. le président Troplong sur le projet de sénatus-consulte et les amendements de M. Bonjean.

3° (Séances des 20 et 21 décembre.) Discussion : MM. Magne, Ministre sans portefeuille; baron Brenier; comte de Casabianca; Hubert-Delisle; de Ségur d'Aguesseau; comte de Beaumont; Bonjean; Achille Fould, Ministre; de Forcade la Roquette. Adoption.

1° Objet du sénatus-consulte du 31 décembre 1861. Analyse de l'exposé des motifs rédigé par M. Vuitry, président de section au Conseil d'État.

Les principes étaient posés; il fallait en déduire les conséquences. Un projet de sénatus-consulte, portant modification des articles 4 et 12 de celui du 25 décembre 1852, fut soumis au Sénat le 2 décembre 1861. Il avait pour objet :

1° De substituer au vote du budget par ministères le vote par grandes sections;

2° De conserver toutefois au Gouvernement le droit de virement entre tous les chapitres d'un ministère;

3° De supprimer la faculté d'ouvrir par décrets, en l'absence du Corps législatif, des crédits supplémentaires et extraordinaires.

Après un aperçu sommaire des faits qui ont été relevés dans les chapitres précédents, l'exposé des motifs en apprécia les résultats. Le président de section du Conseil d'État, rapporteur, fit remar-

quer, en ce qui concernait les mesures prises pour arrêter le développement des crédits extrabudgétaires, que si la théorie était simple et bien conçue, des difficultés inattendues s'étaient produites dans la pratique. En effet, pour les crédits extraordinaires, la condition exigée d'être urgents et imprévus était souvent susceptible d'appréciations diverses auxquelles une règle fixe et uniforme était peu applicable. La distinction entre les dépenses supplémentaires et les dépenses extraordinaires ne s'accordait pas toujours facilement avec les faits : tel crédit pouvait être considéré comme supplémentaire, parce qu'il était destiné à un service réglé par le budget, et pouvait aussi être qualifié d'extraordinaire, parce que l'insuffisance de la dotation qu'il avait reçue tenait à une circonstance accidentelle et fortuite. Dans ce cas, assez fréquent, on pouvait toujours échapper à la restriction qui résultait de la nomenclature des services votés. Quant à l'article 5 de la loi de finances de 1836, prescrivant qu'à l'avenir toute demande de crédits faite en dehors de la loi annuelle des dépenses indiquât les voies et moyens qui seraient affectés aux services demandés, rien n'était plus sage que cette prescription, conforme à tous les principes d'ordre en matière de finances; malheureusement, on avait cru satisfaire à la loi en mentionnant, dans les ordonnances et même dans les lois de crédits, qu'il serait pourvu à la dépense à l'aide des ressources de l'exercice, formule qui, depuis vingt ans, déjouait les prévisions du législateur et enlevait à la règle établie par lui toute son utilité et son efficacité.

« En 1852, continuait M. Vuitry, la Constitution du 14 janvier réserva au Prince seul l'initiative des lois et n'accorda au pouvoir législatif qu'un droit limité d'amendement. Toutefois, il ne parut pas nécessaire alors de modifier le système établi avant 1848, soit en ce qui concerne la forme du budget, soit en ce qui concerne les crédits supplémentaires et extraordinaires. Le budget de 1853 fut soumis, par chapitres, au Corps législatif; la loi de finances se borna à abroger les deux lois du 15 mai 1850 et du 16 mai 1851, et à maintenir les dispositions antérieures des lois de 1833 et 1834. Le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif se trouvèrent ainsi placés dans une situation inverse de celle que leur avaient faite, sous la

Restauration, la Charte de 1814 et la loi du 25 mars 1817. A cette époque, la spécialité n'existait pas; le chiffre total du budget de chaque ministère avait seul une valeur légale; mais la Chambre des députés, par son droit d'amendement, pouvait faire porter l'autorité morale de ses votes sur les fractions les plus minimes de chaque budget. En 1852, au contraire, le droit d'amendement était restreint, et la spécialité par chapitres, qui n'avait été autrefois réclamée et obtenue que comme une conséquence et une sanction de ce droit, était maintenue. »

M. Vuitry rappela ensuite les prescriptions de l'article 12 du sénatus-consulte de 1852, aux termes duquel le budget était voté par ministères, avec faculté de virement d'un chapitre à un autre, la suppression qui s'en était suivie de la nomenclature des services votés, les discussions touchant l'époque où les crédits supplémentaires et extraordinaires devaient être soumis à la sanction législative, et l'article 21 de la loi du 5 mai 1855 qui régla ce point. Il insista sur l'illusion, partagée par tous, que les virements rendraient inutiles les crédits extrabudgétaires, et dit que le décret impérial du 10 novembre 1856 avait eu pour objet de régulariser, conformément aux prescriptions légales et constitutionnelles, les virements et les décrets de crédits. Il rappela enfin, au sujet d'une discussion au Corps législatif, dans la session de 1861, le rejet d'un amendement ayant pour but d'exprimer le vœu du rétablissement de la spécialité par chapitres et par articles, les observations présentées à l'appui d'un autre amendement réclamant une spécialité moins étroite, et la promesse faite, au nom du Gouvernement, par M. Magne, de rechercher si la combinaison proposée conduirait à un résultat satisfaisant pour tous.

Arrivant au projet de sénatus-consulte, M. Vuitry dit qu'il fallait y voir une transaction raisonnable entre le régime créé par l'article 12 du sénatus-consulte de 1852 et la spécialité détaillée consacrée par la loi de 1851. Une disposition importante conservait à l'Administration le droit de faire des virements d'un chapitre à un autre, dans le budget de chaque ministère, même entre des chapitres appartenant à des sections différentes, mais sans empiéter

d'un ministère sur l'autre. Ce droit était général et absolu; il s'appliquait à toutes les dépenses d'un même ministère, sans cependant qu'il dût avoir pour conséquence, si ce n'est dans des cas tout à fait exceptionnels et de nécessité publique, de prendre des fonds sur le service extraordinaire, afin d'accroître la dotation du service ordinaire.

Le rapporteur exprimait l'avis que le vote par sections, même en admettant le droit de virement entre les différentes sections, aurait une grande importance; il croyait toutefois que si le Gouvernement conservait le droit presque absolu qu'il avait de dépasser par des crédits supplémentaires ou extraordinaires les chiffres du budget, cette mesure serait encore incomplète et ne donnerait pas au bon ordre financier de suffisantes garanties.

« Mais, poursuivait M. Vuitry, si le paragraphe 4 de l'article 1er du projet de sénatus-consulte maintient, malgré la division de chaque budget en sections, le droit de faire des virements, aussi complet et aussi étendu que si le budget continuait à être voté par ministères, par le paragraphe 1er de l'article suivant, le Gouvernement renonce à la faculté d'ouvrir des crédits par décrets dans l'intervalle des sessions, en déclarant qu'il ne pourra plus être accordé de crédits supplémentaires ou de crédits extraordinaires qu'en vertu d'une loi. Ces deux dispositions se lient. Elles ont entre elles une corrélation nécessaire et ne peuvent être examinées séparément. La question se pose donc entre deux systèmes : dans l'un, le budget se voterait par sections, et chaque section constituerait, pour les Ministres, une spécialité légale et obligatoire; mais, en l'absence du Corps législatif, ils auraient le droit de sortir immédiatement des limites imposées par le budget, au moyen de crédits supplémentaires ou extraordinaires; dans l'autre, le chiffre de chaque section n'est pas obligatoire pour les Ministres; ils ont le droit de virement, mais ils ne peuvent dépasser le chiffre total affecté à leur ministère qu'en vertu d'une loi. »

M. Vuitry estimait qu'entre ces deux combinaisons, celle du projet soumis au Sénat restituait avec le plus d'efficacité au budget ce caractère limitatif de la dépense, considéré avec raison comme la meilleure garantie de l'ordre et de l'économie; que le budget

serait préparé avec plus de soin et d'exactitude que par le passé, sans tomber dans l'abus des allocations excessives destinées à être appliquées par voie de virement à d'autres services; que si des omissions ou des inexactitudes y étaient signalées, elles pourraient être corrigées, soit dans le décret de répartition, soit, au commencement de la session suivante, dans un budget rectificatif ou supplémentaire, comme cela se pratiquait avec succès pour l'administration municipale; qu'en ce cas, le Corps législatif serait à même de veiller, en temps utile, à ce que les dépenses ne fussent pas votées sans que des ressources nouvelles fussent créées pour y faire face; qu'il y aurait toujours certaines dépenses dont le chiffre exact ne pourrait être connu que par leur liquidation dans les derniers mois de l'exercice; mais, dans ce cas, le Corps législatif serait saisi directement, dans sa première session, des demandes nouvelles et complémentaires.

« Après le vote des dépenses supplémentaires de l'année courante, continuait le rapporteur, ce n'est que pour les insuffisances ou les omissions de crédits qui apparaîtront dans les six ou sept derniers mois de l'année que le Gouvernement aurait eu besoin du droit, qu'il abandonne, d'ouvrir, par décrets, des crédits supplémentaires ou extraordinaires.

« S'il s'agit de dépenses peu considérables rendues nécessaires par la marche ordinaire des services publics, il sera toujours facile d'y pourvoir à l'aide de virements. Le droit de virement, ainsi appliqué avec loyauté dans des limites habituellement restreintes, ne peut entraîner des conséquences étendues ni des abus sérieux.

« Si, au contraire, des circonstances extraordinaires et graves se produisent, si quelque fléau soudain réclame inopinément l'emploi de sommes considérables, si les événements du dehors exigent le développement immédiat de nos forces militaires ou navales, le Sénat et le Corps législatif seront convoqués, et le Gouvernement ne voit aucune raison sérieuse pour ne pas soumettre aussitôt à leur appréciation des faits qui engagent l'honneur ou les intérêts les plus sérieux du pays. Dans le cas où les circonstances seraient tellement pressantes que, même sans attendre leur prochaine réunion, il faudrait non seulement engager des dépenses, mais effectuer des

payements, c'est alors que le Gouvernement pourrait, par des virements toujours contresignés par le Ministre des finances et soumis à l'examen du Conseil d'État, concentrer sur un point les fonds indispensables. Sans doute, il aurait ainsi disposé de sommes nécessaires à la marche des services ordinaires, et il devrait les faire rétablir aux chapitres qui les avaient fournies, aussitôt que le Corps législatif serait réuni. Mais vous ne perdrez pas de vue qu'il s'agit ici d'un de ces événements qui dominent toutes les règles et en présence desquels, quelle que soit la forme du gouvernement, il faut d'abord agir, sauf à obtenir ensuite un *bill d'indemnité*. Si des abus se produisaient, si l'on enlevait à un service nécessaire les fonds dont il a déjà été doté, pour les appliquer à une dépense inutile, qui pourrait douter que le Corps législatif, convoqué à bref délai, ne sût y porter remède par ses votes ou par ses blâmes? Qui pourrait douter que la sollicitude de l'Empereur, toujours si vigilante pour tout ce qui touche aux intérêts publics, ne fût aussi éveillée et n'assurât, pour l'avenir, avec cette résolution que vous lui connaissez, l'observation plus fidèle des règles qui auraient été méconnues? »

L'exposé des motifs faisait ressortir, en terminant, que, sans modifier ou altérer les principes essentiels de la Constitution de 1852, le projet de sénatus-consulte en était le développement libéral, et qu'au point de vue politique, il aurait pour résultat principal de donner au pouvoir législatif une participation plus directe et plus effective au vote du budget et au règlement des intérêts financiers de la France.

2° Analyse du rapport présenté au Sénat par M. le président Troplong sur le projet de sénatus-consulte et les amendements de M. Bonjean.

Le rapport au Sénat sur le projet de sénatus-consulte fut confié à M. le président Troplong. L'éminent rapporteur fit à son tour, au point de vue politique et parlementaire, l'historique des régimes divers qui avaient réglé le mode de votation du budget depuis le premier Empire, et il montra que sous celui de ces régimes qui donnait le plus de latitude à la Chambre élective, les budgets réglés avaient dépassé de plus de 158 millions, par année moyenne, les

budgets présentés. Résumant ses aperçus rétrospectifs, M. Troplong reconnut que, sous le premier Empire, le droit de voter l'impôt existait, mais que ce vote avait lieu en bloc, silencieusement, sans connaissance de cause. Par suite, il manquait, pour être libre, de la condition exigée par les principes de 1789, à savoir la justification des besoins et la discussion des moyens.

« Sous le régime parlementaire, ajoutait M. le président Troplong, le contrôle est au contraire prodigué. Mais il manque au principe d'autorité proclamé en 1852 ; il rompt l'harmonie des pouvoirs et met dans la Chambre, quelquefois même dans les Commissions, des attributions appartenant à la Couronne.

« Ces deux systèmes ne conviennent pas à la monarchie du second Empire, qui ne veut l'absolu, ni dans le pouvoir, ni dans la liberté.

« Deux autres précédents sont plus dignes de fixer l'attention, dès l'instant qu'il est bien entendu qu'il faut que l'Empereur garde sa prérogative et que le Corps législatif exerce son droit. Ces deux précédents se trouvent, l'un dans la période de 1817 à 1827, l'autre dans la période de 1827 à 1831. Par votre sénatus-consulte de 1852, vous avez donné la préférence aux pratiques et aux faits de la première de ces deux périodes. L'expérience ne vous dissuadait pas d'en faire l'essai, car elle avait été bonne pour les finances d'alors. Les principes de 1852 vous en rapprochaient, car cette période vous montrait le Gouvernement n'excluant pas le contrôle des députés, et le contrôle des députés n'excluant pas la confiance dans le Gouvernement.

« Vous êtes-vous trompés dans ce choix? S'il en était ainsi, votre responsabilité serait légère, car vous auriez eu pour but de réparer les brèches faites à l'autorité, et vous auriez suivi la puissante impulsion nationale qui demandait à grands cris le gouvernement du pays par l'Empereur, et non plus le gouvernement par la Chambre. Le législateur est excusable quand il fait passer dans ses lois l'esprit de son époque.

« S'il y a un mal, si le danger signalé dans la belle lettre de l'Empereur au Ministre d'État s'est fait jour dans nos finances, ce n'est pas le sénatus-consulte de 1852 qui l'a engendré. Il est né non du

vote normal du budget, mais des crédits supplémentaires et extraordinaires, non du budget voté, mais du budget non voté. Le mémoire de M. Fould démontre pleinement cette proposition. »

Entrant dans la discussion du paragraphe aux termes duquel le budget de chaque ministère serait voté par sections, conformément à la nomenclature annexée au nouveau sénatus-consulte, le rapporteur établit que ces sections ne s'éloignaient qu'en très peu de points de la nomenclature annexée à l'ordonnance du 1er septembre 1827; que la Commission avait jugé une certaine étendue des sections indispensable aux prérogatives de la Couronne; que si elles n'offraient pas des généralités assez spacieuses pour que les Ministres pussent s'y mouvoir librement, le Corps législatif s'immiscerait dans l'administration; que, d'ailleurs, des députés raisonnables ne se joueraient pas avec le rejet d'une section et ne voudraient pas compromettre un service organisé par les lois, consacré par la tradition et la nécessité, et enfin que des amendements, entourés de certaines formalités destinées à prévenir les surprises, pourraient toujours, s'ils étaient reconnus fondés, modifier les propositions ministérielles.

Le droit de virement, qui devenait, par suite de la renonciation du Gouvernement au droit d'ouvrir des crédits supplémentaires et extraordinaires par décrets, la partie essentielle du sénatus-consulte, appela particulièrement l'attention de la Commission.

« Le véritable danger pour nos finances, avait dit M. Achille Fould dans son mémoire à l'Empereur, est dans la liberté qu'a le Gouvernement de pouvoir décréter des dépenses sans le contrôle du pouvoir législatif. »

M. le président Troplong constata d'abord que les précédents Gouvernements avaient été exposés au même danger; qu'aux prises avec l'imprévu, ils ouvraient des crédits additionnels au budget par ordonnances; que ces crédits payés par la dette flottante augmentaient d'autant les découverts; que beaucoup de mesures avaient été prises pour prévenir ces abus, mais qu'alors comme aujourd'hui, on cédait à l'entraînement du bien; que ni les entraves de la spécialité, ni le contrôle des Chambres n'avaient rien produit; ce contrôle, en effet, n'arrivait qu'après coup, c'est-à-dire à un moment où les dépenses étaient consommées.

« Lorsque, poursuivit-il, avec une politique de franchise que nous croyons meilleure et plus sûre qu'une politique de dissimulation, l'Empereur eut écrit à M. le Ministre d'État la lettre que vous avez admirée, quelques bons esprits, frappés des déclarations qu'elle contient, se sentirent pris d'un doute sérieux sur le mérite de nos institutions, regrettant les garanties et les responsabilités dans lesquelles le gouvernement parlementaire avait enserré le pouvoir. Mais ils ne voyaient pas que les circonstances signalées par l'Empereur ne sont pas imputables à telle ou telle constitution en particulier, mais qu'elles sont le fait de notre époque elle-même, le fait de la France moderne, qui est jalouse de marcher en avant et toujours la première, qui brûle de l'ardeur du progrès, et qui, sentant fermenter dans son sein les passions démocratiques, leur offre, pour les calmer, l'aliment salutaire du travail, l'activité féconde des grandes entreprises et le développement incessant de la richesse. »

Dans l'opinion de la Commission, la situation qui avait éveillé l'attention de l'Empereur n'était pas engendrée par un vice essentiel de la Constitution, mais par le mécanisme des crédits extrabudgétaires. Né du régime parlementaire, ce mécanisme devait mourir avec lui. Cette vérité, entrevue dans la discussion du sénatus-consulte de 1852, n'avait pas pris alors une forme précise; les crédits extraordinaires restèrent debout, s'ajoutant aux virements, pour ouvrir passage à la dépense par un double courant. « On avait cru, disait M. le président Troplong, que le virement ne pouvait avoir lieu qu'à la condition de porter sur le trop-plein d'un chapitre entièrement satisfait. On voulut une économie réalisée pour permettre au virement d'appliquer ce disponible à un autre chapitre; mais ce n'était là qu'un des cas du virement, aucune autorité n'ayant jamais déclaré qu'il ne pourrait fonctionner dans d'autres circonstances. En le limitant par cette étroite restriction, on l'avait paralysé, détourné de son but le plus utile, et on avait été contraint, par la force des choses, à persévérer dans la voie des crédits extrabudgétaires. Le projet de sénatus-consulte ramenait au point de départ de 1852. Non seulement il confirmait le système, mais il le corroborait; et, employant un moyen radical pour prévenir les équivoques, il sup-

primait et interdisait résolument les crédits extrabudgétaires par décrets de l'Empereur. »

Un des grands avantages que la Commission trouvait au virement sur le crédit extrabudgétaire, c'est que les fonds devraient être pris dans le budget même du ministère intéressé. Au contraire, les crédits extrabudgétaires, sans toucher en rien à l'économie du budget, s'adressaient à la dette flottante, toujours si élastique. Mais quand il faudrait qu'un ministre se dépouillât lui-même en quelque sorte; quand ses propres crédits devraient faire face aux besoins nouveaux, il aurait moins de complaisance pour l'imprévu. Il serait plus disposé à le discuter ou à l'ajourner. Il ne consentirait à faire subir un trouble à l'ordonnance de son budget qu'en cas de nécessité urgente et démontrée.

Il est vrai que les virements nuiraient à la spécialité; il faudrait, pour être utiles, qu'ils pussent se mouvoir de section à section sur le crédit total d'un ministère. Il en résulterait un dérangement dans les chiffres spécialement affectés à chaque section par le Corps législatif. Mais d'abord, la spécialité étant la règle, le Conseil d'État, qui aurait préparé la répartition, ne consentirait pas facilement à se déjuger. D'autre part, sous les précédents systèmes, la spécialité était, en beaucoup de points, plutôt une apparence qu'une réalité; elle était une gêne, mais on y échappait par les crédits extrabudgétaires. Craindrait-on que des amendements introduits au budget par le Corps législatif et dont le décret de répartition aurait à tenir compte, fussent annulés par un décret de virement, supérieur en puissance? N'était-il pas évident que, les choses restant en l'état où elles étaient au moment du vote, un virement ne pourrait rétablir les crédits primitifs? Ce virement serait sans cause, et le Conseil d'État ne donnerait pas un démenti au Gouvernement qui avait consenti les amendements, à lui-même qui avait été l'organe de la transaction, au Corps législatif qui avait voté. Mais si, pendant l'exercice, un cas de force majeure, un incendie, un coup de foudre par exemple, causait à un monument historique un dommage considérable qu'il fallût réparer sur-le-champ, rien n'empêcherait qu'un virement ne procurât la somme nécessaire, si le fonds spécial était insuffisant.

Un autre avantage du système des virements, c'est qu'il devait associer plus intimement le Corps législatif à l'action du Gouvernement et rendre son action plus immédiate dans les cas extraordinaires où la France aurait à faire entendre sa voix. « Cette intervention, disait encore M. le président Troplong, ne sera plus séparée du moment opportun pour l'examen par ces ajournements qui ont presque toujours paralysé la liberté du Corps législatif, quand on lui livrait la discussion des crédits extrabudgétaires. Il discutera sous le coup de l'actualité, en présence de l'opinion publique, qui, suivant les cas, l'éclairera ou sera dirigée par lui. Le Corps législatif donnera tour à tour une coopération ou exercera un contrôle; il engagera sa responsabilité dans les grandes mesures qui intéressent, solidarisent et remuent le pays. »

Supposant une inondation, un désastre immense, le rapporteur exposait que, dans le système des crédits extrabudgétaires, l'Empereur aurait eu le droit d'ouvrir un crédit extraordinaire sans limite déterminée; puis, on aurait attendu la réunion, souvent éloignée, du Corps législatif pour faire ratifier ce crédit. Aujourd'hui, de deux choses l'une : si le Corps législatif était assemblé, une loi lui serait demandée pour ouvrir le crédit extraordinaire jugé indispensable; s'il n'était pas assemblé, un décret de virement découvrirait d'urgence une des sections du ministère des travaux publics, pour la réparation des dommages causés par les inondations; mais comme ce découvert ferait un vide dans la section, comme il serait nécessaire de faire rétablir dans cette section ce qui aurait été pris et dépensé ailleurs et dont elle ne pourrait se passer, le Corps législatif serait convoqué le plus tôt possible pour aviser et ne pas laisser en suspens les services auxquels on aurait enlevé leur allocation. De même, en cas de guerre, le rôle du Corps législatif prendrait un caractère important et élevé; les représentants de la nation, convoqués pour les subsides extraordinaires, uniraient leur patriotisme à celui de l'armée. Mais il était bien entendu que les virements tendant par leur importance à des crédits nouveaux ne seraient admissibles que si la dépense était imprévue, urgente et commandée par la force majeure et la plus extrême nécessité. « D'abord, si elle n'avait pas ce caractère, le Ministre compétent serait peu disposé à faire

dans son ministère cette sorte de révolution qui emprunte à un service sa dotation, qui le dégarnit de ses subsides et l'expose à être paralysé. Mais quelle ne serait pas la position de ce Ministre, si, après avoir (par impossible) forcé la main au Conseil d'État, il laissait les orateurs du Gouvernement arriver devant le Corps législatif sans la justification de ces mesures extraordinaires, sans les preuves de cette contrainte salutaire qu'imposent la responsabilité d'une grande crise ou d'un grand désastre, la raison d'État et le salut du pays ? »

M. Troplong exposait en terminant qu'un sénateur (M. Bonjean) avait présenté deux amendements. Il s'agissait de faire déclarer par le sénatus-consulte que les virements ne pourraient avoir lieu que pour causes urgentes, imprévues; mais, d'après la Commission, cela allait de soi, et toute prescription à ce sujet eût été superflue. M. Bonjean avait demandé en outre que le virement ne pût avoir lieu que sur des économies assurées, ce qui eût été le renversement du projet de sénatus-consulte, le retour aux interprétations étroites qui avaient faussé celui de 1852, le rétablissement logique des crédits supplémentaires et extraordinaires; car le Gouvernement serait condamné à l'inaction devant l'imprévu, ou, pour y faire face, il devrait reprendre l'arme dangereuse des crédits extrabudgétaires. M. Bonjean aurait voulu en outre que les Ministres de la guerre et de la marine conservassent la faculté de faire ouvrir pour leurs ministères des crédits extrabudgétaires sans le concours du Corps législatif; mais c'étaient précisément les deux ministères, disait M. le président Troplong, dont les entraînements rendaient si périlleux l'usage discrétionnaire des crédits non votés. La Commission exposait enfin que le décret du 10 novembre 1856, en vertu duquel les Ministres ne peuvent engager aucune dépense nouvelle avant qu'il ait été régulièrement pourvu au moyen de la payer, et qui venait d'être complété par le récent décret du 1er décembre 1861, exigeant l'avis préalable du Ministre des finances pour tout décret devant ajouter aux charges de l'État, loin d'être amoindri par le projet de sénatus-consulte, serait, d'après la déclaration des commissaires du Gouvernement, fortifié par lui.

3° (Séances des 20 et 21 décembre.) Discussion : MM. Magne, Ministre sans portefeuille; le baron Brenier; le comte de Casabianca; Hubert-Delisle; de Ségur d'Aguesseau; le comte de Beaumont; Bonjean; Achille Fould, Ministre; de Forcade la Roquette. *Adoption.*

La discussion s'ouvrit trois jours après. En réponse à une demande d'explications sur la situation financière, M. Magne, Ministre sans portefeuille, s'empressa de déclarer qu'il était complètement d'accord avec le Ministre des finances sur le danger qu'aurait pu présenter pour l'avenir la marche progressive des crédits supplémentaires et extraordinaires, si elle s'était prolongée au delà des années 1860 et 1861, pendant lesquelles ils avaient pris un développement inquiétant. « Le Sénat reconnaîtra, j'en suis certain, dit M. Magne, que M. le Ministre des finances a eu bien raison d'insister sur ce point, de signaler ce danger pour l'avenir, et que l'Empereur, sans y être poussé par une nécessité présente, a sagement agi en cherchant à couper le mal dans sa racine. »

Plusieurs sénateurs prirent ensuite part aux débats. M. le baron Brenier combattit le projet de sénatus-consulte à raison de l'affaiblissement qui pouvait en résulter pour le pouvoir exécutif. Il craignait en outre que le système proposé ne contribuât à l'augmentation des budgets. Suivant lui, la renonciation à l'ouverture de crédits par décrets serait plus apparente que réelle, et, en dernière analyse, de manière ou d'autre, il faudrait fatalement y revenir. Le système en discussion aurait-il pour effet, par exemple, de subordonner la guerre au vote du Corps législatif? « Mais alors ce ne serait plus seulement un changement de système financier, ce serait un changement de constitution. » M. Brenier ajoutait que la faculté d'ouvrir des crédits par décrets avait été établie en France, parce qu'elle répondait à des nécessités d'État qui n'étaient pas de l'essence du gouvernement parlementaire et qui faisaient partie de la force nationale. A moins de changer la France, son caractère, ses conditions politiques et continentales, il fallait conserver la faculté dont il s'agit. Sinon, on armerait le Corps législatif d'un droit dont il ne pourrait faire usage que sous peine d'être rebelle ou impuissant. Le mal était-il donc si grand, la situation si périlleuse? Ni l'un ni

l'autre, à son avis. A la vérité, 2 milliards avaient été empruntés pour la guerre, et 500 millions pour les travaux publics, mais ils se justifiaient par eux-mêmes. En résumé, M. le baron Brenier estimait qu'on recourait à un remède radical, héroïque, alors que le mal était simple, réductible par les moyens ordinaires, et il conseillait de conserver à l'Empereur la prérogative que la Constitution lui conférait.

M. le comte de Casabianca exprima un avis contraire. Plein de confiance dans la situation financière de l'Empire, il rappela néanmoins qu'à l'occasion d'une demande de crédits supplémentaires et extraordinaires de 250 millions, une Commission du Sénat dont il était l'organe avait fait observer que, nonobstant bien des promesses, ces crédits s'accroissaient sans cesse, et que M. Achille Fould avait adhéré à ces observations [1]. De quoi s'agissait-il? Frappé des

---

[1] M. le comte de Casabianca avait dit à ce sujet (séance du 27 juin 1861) que les crédits de l'espèce offraient un expédient facile pour se soustraire aux prescriptions du budget, qui quelquefois paraissaient gênantes au Gouvernement. D'autre part, la ratification législative, étant protégée par le fait accompli, ne rencontrait jamais d'obstacle sérieux. Aussi, malgré les réclamations incessantes des deux Chambres, on avait vu les crédits se développer outre mesure sous tous les Gouvernements qui s'étaient succédé depuis le premier Empire. C'était la cause principale de l'augmentation continue de la dette publique. Allant plus loin, le rapporteur ajoutait : « Si la dépense a été indûment engagée par le Ministre, si le Corps législatif l'a mise à la charge de l'État au lieu d'en faire peser la responsabilité sur l'ordonnateur, il y a une double atteinte à la Constitution, la loi est atteinte d'un vice radical... » Répondant à M. Billault, qui réclamait à cet égard au sujet de quelques termes du rapport, M. de Casabianca avait dit : « Il n'est nullement entré dans la pensée de la Commission de jeter un blâme sur le Gouvernement; nous avons parlé en termes généraux; nous avons examiné l'influence que les crédits supplémentaires, depuis l'institution du régime constitutionnel, avaient exercée sur nos finances; et lorsque nous avons dit que cette influence a été désastreuse...

« M. Achille Fould. C'est vrai!

« M. le Rapporteur. Nous n'avons été que l'écho de toutes les Commissions, de tous les rapporteurs du budget, du Gouvernement lui-même, qui, soit en 1852, en nous présentant le projet de sénatus-consulte modificatif de la Constitution, soit au moment où il a rendu le décret du 10 novembre 1856, a reconnu et proclamé le danger des crédits extrabudgétaires. » — Dans un rapport précédent (séance du 10 juillet 1856), M. le comte de Casabianca s'était déjà élevé contre l'abus de ces crédits, et M. le marquis d'Audiffret avait fait cause commune avec lui.

observations contenues dans le mémoire de M. Fould, l'Empereur offrait spontanément de renoncer à une prérogative ancienne qu'il estimait dangereuse. Aucune des objections que le Sénat venait d'entendre n'avait ébranlé les convictions de l'orateur. Supposant un désaccord momentané entre le Corps législatif et le Chef de l'État, il disait : « Si ce désaccord se manifestait, le Corps législatif serait dissous, et la nation prononcerait elle-même; dans l'intervalle, le Sénat, en vertu des pouvoirs exceptionnels que la Constitution lui a conférés, pourvoirait à tous les besoins de l'État. » M. le comte de Casabianca fit remarquer encore que l'abus des crédits extrabudgétaires avait été constamment signalé, soit par le Sénat, soit par le Corps législatif, et que le Gouvernement en demandait lui-même la suppression pour donner aux budgets une sincérité qu'ils n'avaient jamais eue et rentrer dans l'application des principes constitutionnels d'après lesquels la nation, par ses mandataires, devait voter l'impôt et en régler l'emploi de concert avec le pouvoir exécutif. Dans cette situation, était-ce au Sénat à se montrer plus jaloux que l'Empereur lui-même de la prérogative impériale ?

D'autres orateurs, MM. Hubert-Delisle, le comte de Ségur d'Aguesseau, de Beaumont, Bonjean, prirent encore la parole. M. Hubert-Delisle exprima la crainte que l'augmentation du budget ne fût proportionnée aux crédits supplémentaires qui ne seraient plus demandés, et le regret de voir l'Empereur se départir d'une prérogative à l'aide de laquelle tant de grandes choses avaient été faites. — Après avoir constaté que, malgré la faculté de virement, les crédits supplémentaires n'avaient fait que s'accroître, et s'être élevé contre l'excès des dépenses utiles, M. de Ségur d'Aguesseau dit que la renonciation à la faculté d'ouvrir ces crédits par ordonnances lui paraissait sans inconvénients possibles. Il avait d'abord pensé le contraire en ce qui concernait les crédits extraordinaires, mais la Commission avait été unanime pour déclarer, comme M. Fould en son mémoire, que dans les cas extraordinaires et urgents, pour des services non prévus ni réglés au budget, c'est-à-dire précisément dans ces grandes circonstances auxquelles était applicable la faculté

d'ouvrir des crédits extraordinaires, le Gouvernement demeurerait libre de prendre dans le budget tout entier ce qui serait nécessaire pour satisfaire aux besoins publics, sauf à demander le plus tôt possible un bill d'indemnité au Corps législatif. — Le comte de Beaumont approuva pleinement le projet. — Quant à M. Bonjean, il développa devant le Sénat les amendements qu'il avait soumis à la Commission et que le rapporteur avait discutés. Il dit que la faculté d'ouvrir des crédits extraordinaires était aussi ancienne que la monarchie, et que, quant aux virements, à la manière nouvelle dont les définissait la Commission, on pouvait tout aussi bien les appeler crédits extraordinaires, puisque, quand les fonds n'existeraient pas, il faudrait recourir au Corps législatif pour régulariser la situation. Il demanda, en conséquence, comme le voulait d'ailleurs le décret du 10 novembre 1856, que les virements ne pussent avoir lieu que sur des excédents disponibles, sur des économies assurées. M. Bonjean insista en terminant sur l'insuffisance du vote par grandes sections, comparativement au vote par chapitres qui avait été demandé au Corps législatif dans cette séance du 16 mars 1861, à la suite de laquelle M. Magne déclara, au nom du Gouvernement, que la question serait examinée en vue de concilier tous les intérêts.

Les critiques dont le projet de sénatus-consulte avait été l'objet furent combattues par M. Achille Fould. Il fit remarquer que les conditions qui avaient été établies dans plusieurs lois pour l'ouverture des crédits supplémentaires et extraordinaires n'existaient plus dans toute leur force; que, depuis la suppression de la nomenclature des services votés, il était admis en principe que le Gouvernement pouvait ouvrir des crédits supplémentaires sur tous les chapitres, et qu'on avait fait un large usage de cette interprétation. Pour les crédits extraordinaires, aucune limite n'existait plus. C'est ainsi qu'entre le mois de mars et le mois de novembre 1861, 270 millions de crédits supplémentaires et extraordinaires avaient été ouverts, soit par des votes du Corps législatif, soit par des décrets, et on avait vu avec une certaine émotion que les plus considérables de ces crédits avaient été ouverts aussitôt après la clôture

de la session. Fallait-il persévérer dans une voie qui avait conduit fatalement l'Autriche, la Russie et d'autres États aux plus fâcheuses extrémités ?

« Pendant dix ans, ajoutait M. Fould, on avait eu largement recours au crédit; il y avait eu de grandes nécessités politiques. Il fallait effacer les traces de révolutions successives; il fallait fonder une dynastie sur les larges bases de la gloire et du développement des intérêts qui font la prospérité des nations. J'ai été associé à ces actes; je n'en regrette aucun. Mais la tâche est accomplie. Il m'a semblé que le moment était venu de rentrer dans une administration plus économe des deniers publics. Quoique je ne fisse plus partie du ministère, je n'avais pas cessé d'appartenir au Conseil de l'Empereur, et, sur sa demande, je lui ai adressé un mémoire pour lui proposer une solution qui me semblait la meilleure de toutes. Ma conviction n'a pas changé, et elle s'est même fortifiée du sentiment unanime de votre Commission. Ce mémoire n'était pas destiné à la publicité. Sa Majesté a jugé à propos de le faire insérer au *Moniteur*. Je ne puis que lui être très reconnaissant de l'insigne honneur qu'Elle a daigné me faire... »

Dans la conviction de M. Fould, loin d'avoir inquiété les esprits, la publication du mémoire les avait rassurés. En effet, aussitôt après la Banque réduisait son escompte, l'encaisse du Trésor doublait, les revenus indirects augmentaient d'une manière inespérée, les valeurs publiques se relevaient. Abordant le fond de la question, M. Fould établissait que les virements n'étaient pas un fait nouveau, qu'ils coexistaient dans le sénatus-consulte du 25 décembre 1852 avec les crédits supplémentaires et extraordinaires, de sorte qu'on avait les deux sources de dangers à la fois. Dans sa pensée, le virement n'avait pas les mêmes inconvénients que les crédits supplémentaires et extraordinaires. Évidemment, il y aurait toujours des nécessités auxquelles il faudrait parer. Personne ne niait que le virement, se traduisant par une demande de crédit, avait pour objet de remplacer les crédits extraordinaires, de même que personne ne pouvait contester que ce moyen ne pût faire face à toutes les éventualités. Quant à prétendre que la prérogative impériale pourrait être compromise par la substitution de cette espèce de virement

aux anciens crédits extraordinaires, la Commission avait établi, par l'exemple de la guerre d'Italie, que cette supposition était absolument erronée. M. Fould exposait ensuite le mécanisme usité en Angleterre dans les cas analogues, mécanisme tout à fait conforme à celui des virements destinés à remplacer les crédits extraordinaires, c'est-à-dire absorbant momentanément les fonds disponibles du ministère ordonnateur. En définitive, M. Fould était partisan du système des virements qui s'expliquaient immédiatement devant le Corps législatif; on n'attendait pas ainsi dix-huit mois, deux ans, pour régler des affaires passées à l'état de fait accompli, devant lesquelles il se trouvait désarmé.

M. de Forcade la Roquette, parlant après M. Fould, examina d'abord la situation financière à trois points de vue : les découverts du Trésor, la dette flottante, les crédits supplémentaires et extraordinaires de 1861. Au sujet de ces crédits, il exprima le regret que ses collègues ne les eussent pas demandés pendant la session. Sans doute, de très graves motifs les en avaient empêchés. La cause des crédits dont il s'agit n'était d'ailleurs autre que les expéditions de Cochinchine et de Chine, l'occupation de Rome, la réforme économique, le prix élevé des fourrages; enfin, le principe de presque toutes ces dépenses était engagé par des votes précédés d'un débat devant les Chambres. Entrant dans la discussion du projet de sénatus-consulte, M. de Forcade la Roquette dit qu'il l'approuvait complètement; qu'au point de vue politique, cet acte établissait un progrès constitutionnel; il associait le Corps législatif au contrôle des dépenses et augmentait sa part d'attributions dans l'État en même temps que sa responsabilité devant le pays; il évitait les dangers de la spécialité, qui avaient pourtant été exagérés; il avait de plus l'avantage de ne pas rentrer dans les précédents du gouvernement parlementaire. Au point de vue financier, le sénatus-consulte présentait la garantie la plus radicale, une prohibition constitutionnelle : désormais les crédits supplémentaires et extraordinaires ne pourraient plus être ouverts que par une loi.

« Il est vrai, ajouta l'orateur, qu'on s'est préoccupé de l'inconvénient et du danger des virements. Pour moi, ils sont moindres qu'on

ne le craint; il faut opter. La latitude et la liberté des virements sont nécessaires, si l'on accepte le principe qu'il ne peut plus être établi de crédits supplémentaires par décrets. Il faut savoir accepter les grands avantages sans trop se préoccuper des petits inconvénients. Ici l'avantage est considérable, la garantie financière est plus grande qu'à aucune autre époque, et il faut se résigner à certains inconvénients... Le sénatus-consulte a un autre mérite, et, à mes yeux, c'est peut-être, je ne dirai pas le principal, mais un des plus considérables : il établit une tendance nouvelle en matière financière, indique un changement de système, et, sur ce point, je dois m'associer complètement à tout ce qui a été dit de la nécessité, après dix années consacrées à la gloire, à la prospérité de la France, de songer à modérer les dépenses... »

M. Bonjean ne persista pas dans ses amendements; on procéda au vote, et le sénatus-consulte fut adopté à l'unanimité moins une voix.

CHAPITRE V.

LE SÉNATUS-CONSULTE DEVANT LES CHAMBRES.

SOMMAIRE.

1° (Corps législatif, séance du 14 mars 1862.) Première attaque contre le système des virements : M. Darimon.

2° (Corps législatif, séance du 3 juin 1862.) Observations sur le sénatus-consulte : MM. A. Leroux, rapporteur du budget; O'Quin, rapporteur des suppléments de crédits. — (Sénat, séance du 1er juillet.) Le marquis d'Audiffret, rapporteur.

3° (Expédition du Mexique; infraction au sénatus-consulte.) Loi des crédits supplémentaires de 1862 : Rapport de M. Segris.

4° (Corps législatif, séance du 6 mars 1863.) Même loi, discussion : MM. le vicomte Lemercier; Magne, Ministre sans portefeuille; É. Ollivier; Segris, rapporteur.

5° (Sénat, séance du 24 mars 1863.) Même loi, discussion : Marquis d'Audiffret; baron Brenier; discours de M. Fould, Ministre. — *En note :* Observations du marquis d'Audiffret sur les traites de la marine.

6° (Corps législatif, séances des 4, 8 et 9 janvier 1864.) Discussion sur les suppléments de 1863 : MM. Larrabure, rapporteur; Berryer; Gouin; É. Ollivier; Vuitry, vice-président du Conseil d'État.

7° (Corps législatif, séances des 6, 7 et 9 mai 1864.) Discussion du budget : MM. Thiers; de Saint-Paul; Picard; O'Quin, rapporteur; Vuitry, vice-président du Conseil d'État.

8° (Corps législatif, séance du 4 avril 1865.) Amendement Carnot, retour à la spécialité : MM. Magnin; Picard; Segris; Gouin. Rejet.

9° (Corps législatif, séances des 1er, 2 et 12 juin 1865.) Discussion sur les suppléments de crédits : MM. O'Quin, rapporteur du budget; Gouin; Latour-du-Moulin; Thiers; Vuitry, Ministre présidant le Conseil d'État; le marquis d'Andelarre, rapporteur.

1° (Corps législatif, séance du 14 mars 1862.) Première attaque contre le système des virements : M. Darimon.

Un député de la Seine, M. Darimon, attaqua le premier, dans la discussion de l'Adresse (séance du 14 mars 1862), le système de virement établi par le sénatus-consulte du 31 décembre 1861. Il

prétendit que le droit de virement sans restriction ne différait en rien du droit d'ouvrir des crédits extraordinaires dans l'intervalle des sessions, et que la faculté de faire remplacer législativement les fonds sur le chapitre auquel ils auraient été pris serait une tentation incessante. Si ces fonds étaient indispensables, le Corps législatif pourrait-il refuser son vote? D'autre part, le Gouvernement ayant le droit de modifier par décret la répartition des chapitres dans les sections votées, de faire passer des services publics d'une section à une autre, et même d'un ministère à un autre, le droit de virement n'aurait d'autres limites que le budget lui-même [1]. M. Darimon craignait enfin que le régime nouveau n'eût pour conséquence inévitable les gros budgets. Était-ce là ce que les Commissions des finances et la Chambre demandaient? Ce qu'il aurait voulu, c'était « un mécanisme financier se liant essentiellement à la réduction progressive et permanente des dépenses publiques ». La spécialité par articles et la nomenclature des services votés lui paraissaient seules de nature à procurer ce résultat. Ces critiques restèrent pour le moment sans réponse et la discussion sur le sénatus-consulte fut ajournée aux lois de finances.

2° (Corps législatif, séance du 3 juin 1862.) Observations sur le sénatus-consulte : MM. A. Leroux, rapporteur du budget; O'Quin, rapporteur des suppléments de crédits. — (Sénat, séance du 1er juillet.) Le marquis d'Audiffret, rapporteur.

Les rapporteurs du budget des dépenses et des recettes de l'exercice 1863 et du projet de loi relatif aux suppléments de crédits de l'exercice 1862 s'empressèrent, au contraire, d'applaudir au régime nouveau. Le mal était grand, suivant M. Alfred Leroux (séance du 3 juin 1862); la moyenne des crédits supplémentaires et extraordinaires, qui, de 1852 à 1859, était de 144 millions par an, s'était élevée, de 1859 à 1862, à 165 millions. Dans les conditions actuelles de l'établissement des budgets, la nécessité de doter plus largement des services destinés à se suffire ou à s'entr'aider sans la ressource désormais supprimée des crédits supplémentaires et extraordinaires,

[1] Le président du Sénat avait répondu d'avance, dans son rapport, à cette objection. (Voir page 71.)

était incontestable. Il ne fallait pas méconnaître non plus que le droit de virement, rétabli dans toute son intégrité, compensait cette suppression et prêterait à des abus presque aussi grands, s'il s'exerçait immodérément. Il y avait donc là une importante question de contrôle, de sincérité et de mesure. « Nous nous sommes attachés, ajoutait M. Leroux, d'une part, à conserver l'élasticité nécessaire au système nouveau, et de l'autre, à ne laisser, ni aux recettes, ni aux dépenses, une marge trop grande, et le germe d'un budget latent et sans contrôle, à côté du budget proposé. » Dans la même séance, le rapporteur de la loi des crédits supplémentaires de l'exercice 1862 fit remarquer que subordonner l'ouverture des crédits extrabudgétaires à l'autorisation préalable du Corps législatif, ce n'était pas supprimer les causes qui pouvaient les motiver; que ces causes subsisteraient si les dotations du budget primitif étaient insuffisantes; qu'on n'échapperait pas davantage aux éventualités extraordinaires; que les meilleures institutions voulaient être pratiquées avec sincérité et bonne foi; et que, d'un autre côté, les entraves que le Gouvernement s'était volontairement imposées seraient impuissantes si le décret du 1er décembre 1861 n'était scrupuleusement exécuté. « En vain, ajoutait M. O'Quin, s'abstiendrait-on d'ordonner, sans l'avis préalable du Ministre des finances, des travaux ou des mesures quelconques pouvant ajouter aux charges de l'État, si les Ministres ne s'attachaient à restreindre les décrets de ce genre aux nécessités impérieuses et immédiates. » En ce qui concernait les travaux d'utilité publique et les entreprises d'intérêt général, M. O'Quin était d'avis, tout en reconnaissant la prérogative du Souverain, que les attributions conférées au Corps législatif ne devaient pas non plus être amoindries indirectement, et que les travaux décrétés ne sauraient être commencés avant l'approbation par la Chambre des dépenses qu'ils devaient entraîner. En résumé, les deux rapporteurs trouvaient le sénatus-consulte opportun, nécessaire; mais tout dépendrait de l'exécution. Une approbation sans réserve fut aussi donnée la même année à la mesure par une Commission du Sénat, et M. le marquis d'Audiffret, organe de cette Commission, reconnut (séance du 1er juillet 1862), dans le décret du 1er décembre 1861 et dans le sénatus-consulte du 31, le seul moyen praticable de se

prémunir contre les entraînements de la gloire et l'impatience des dépenses utiles.

3° (Expédition du Mexique; infraction au sénatus-consulte.) Loi des crédits supplémentaires de 1862; rapport de M. Segris.

Un événement grave motiva, l'année suivante, de la part de la Commission du budget chargée d'examiner le projet de loi relatif à des suppléments de crédits pour l'exercice 1862, des observations importantes concernant l'interprétation du sénatus-consulte. Une expédition contre le Mexique avait été décidée et le Corps législatif avait voté, au mois de juin 1862, les fonds jugés nécessaires. Deux mois après, le Gouvernement reconnaissait qu'il y avait lieu d'augmenter l'effectif du corps expéditionnaire. Par suite des mesures prises à cet effet, divers suppléments de crédits, s'élevant, pour les ministères de la guerre et de la marine, à près de 26 millions, avaient été compris dans le projet de loi des crédits supplémentaires pour l'exercice 1862. La Commission du budget se demanda à ce sujet comment des dépenses de ce genre avaient pu être engagées au delà des crédits ouverts et en dehors des garanties dont le sénatus-consulte entourait les décrets de virement. Avait-on rencontré dans son application des difficultés insurmontables? Tout virement était-il donc impossible, aux mois d'août et de septembre, sur l'ensemble des chapitres des budgets de la guerre et de la marine, à raison de la situation des services? Ne fallait-il pas, en ce cas, à défaut d'un décret de virement, obtenir une loi pour fournir aux dépenses nouvelles leurs suppléments de crédits?

Les Ministres sans portefeuille et les commissaires du Gouvernement, entendus par la Commission, répondirent que trois alternatives s'étaient présentées :

1° Provoquer un décret de virement sur les autres chapitres de la guerre et de la marine; — mais ils étaient tellement chargés qu'ils se refusaient à tout virement sérieux, et qu'on eût couvert une irrégularité pour aboutir à une autre;

2° Ajourner la dépense; — mais nos soldats souffraient, atten-

daient, et mieux valait agir, sauf à demander plus tard à la Chambre un bill d'indemnité;

3° Convoquer le Sénat et le Corps législatif; — mais la clôture de la session était récente, et il s'agissait, à proprement parler, du simple développement d'une situation à laquelle le Corps législatif avait déjà concouru par ses votes.

Le Gouvernement reconnaissait du reste avec la Commission qu'il y avait eu irrégularité, la dépense ayant été engagée sans crédit ouvert pour y pourvoir, soit par un décret de virement, soit par une loi; il ne fallait voir dans ce qui s'était passé qu'un cas tout exceptionnel où la politique avait dû l'emporter sur la raison financière, et qui n'infirmait en rien l'autorité du sénatus-consulte et son application dans l'avenir.

Satisfaite de ces explications, tenant compte des hésitations, des difficultés inséparables de l'expérimentation d'un régime nouveau à sa première épreuve compliquée par un état de guerre et de crise industrielle, la Commission insista néanmoins pour l'application exacte du régime des virements. A la vérité, les virements à titre provisoire donnaient presque toujours lieu plus tard à une restitution; mais, disait-elle, par le virement, les dépenses nouvelles ne pouvaient s'engager sans de sérieuses garanties, sans le contreseing du Ministre des finances qui devait toujours pouvoir embrasser, dans leur ensemble et dans leurs développements, toutes les dépenses des autres départements ministériels, sans l'examen préalable du Conseil d'État, et enfin sans un décret impérial.

4° (Corps législatif, séance du 6 mars 1863.) Même loi, discussion : MM. le vicomte Lemercier; Magne, Ministre sans portefeuille; É. Ollivier; Segris, rapporteur.

La discussion qui s'ouvrit le 6 mars 1863, au Corps législatif, sur ce projet de loi, amena des critiques et des explications nouvelles. M. le vicomte Lemercier insista sur les observations de la Commission et fit remarquer que si sa théorie sur le système des virements n'était pas acceptée, on se trouverait dans une position plus fâcheuse que celle qui avait précédé le sénatus-consulte de 1861.

En effet, sous le régime des crédits supplémentaires et extraordinaires, un décret impérial était nécessaire, tandis que, maintenant, les Ministres qui voudraient, en dehors des virements, faire une dépense exceptionnelle, pourraient, de leur autorité privée, ouvrir un supplément de crédit sur lequel la Chambre ne serait appelée à voter qu'à la session suivante. L'orateur demandait donc au Gouvernement de s'expliquer catégoriquement à ce sujet.

Après avoir rappelé les circonstances tout à fait exceptionnelles qui avaient rendu inévitables les suppléments de crédits, M. Magne, Ministre sans portefeuille, répondit, sur le fond de la question, que le régime nouveau comportait deux sortes de virements : le virement définitif et n'exigeant aucune restitution, qui lui paraissait le meilleur, et le virement provisoire ou par emprunt, sauf restitution régulière, c'est-à-dire par la loi, des sommes empruntées. « Je dois dire franchement, continua M. Magne, comment le Gouvernement a vu les choses au moment où se sont produites les nécessités par suite desquelles différents Ministres, y compris le Ministre des finances, viennent vous demander après coup de leur accorder des suppléments de crédits. En principe, il a pensé que, pour qu'il fût possible d'emprunter à un chapitre, il fallait que ce chapitre fût en état de prêter et d'attendre sans dommage le moment où la loi viendrait remplir le vide provisoire fait dans la dotation affectée à ses besoins propres ; il a pensé que lorsque le crédit d'un chapitre était couvert par des dépenses engagées, le Ministre créateur de la dépense avait épuisé son pouvoir et ne pouvait pas se servir d'un même crédit pour faire une nouvelle dépense d'un ordre différent; qu'en un mot, le même crédit ne pouvait servir deux fois à deux chapitres. A tort ou à raison, c'est ainsi que le sénatus-consulte a été interprété. » M. Magne ajouta qu'aucun des chapitres des budgets de la guerre et de la marine n'étant en état de prêter à d'autres chapitres, la conduite du Gouvernement avait été dictée par les circonstances ; il reconnut, d'un autre côté, avec la Commission du budget, que les Ministres ayant agi sans l'avis préalable du Ministre des finances, sans le contrôle du Conseil d'État, sans la publicité d'un décret, on se trouvait avoir perdu les garanties des virements et celles des cré-

dits supplémentaires ; qu'en effet, par la manière dont le sénatus-consulte avait fonctionné dans ce cas particulier, les garanties anciennes avaient disparu, ce qui n'avait pu être la pensée du Sénat, le Gouvernement ayant voulu augmenter et non affaiblir les garanties financières et le contrôle de la Chambre. « A l'avenir, disait M. Magne en terminant, le sénatus-consulte sera interprété comme l'interprète la Commission elle-même, et les dépenses nouvelles, même exceptionnelles, seront entourées de toutes les garanties qui s'attachent aux virements de crédits ou de garanties équivalentes, de manière que les objections fondées de la Commission sur l'absence des garanties ne puissent pas se reproduire à l'égard des dépenses extraordinaires qui seraient engagées. »

Répondant à M. Magne, M. Émile Ollivier se plaignit d'abord que le Corps législatif n'eût pas été convoqué. « Il n'y avait, disait-il, qu'un moyen de se soustraire à cette exigence, le virement, qui, dans l'opinion de M. Fould, devait désormais faire face à toutes les éventualités. » L'orateur fit remarquer à ce sujet que M. Magne et le Conseil d'État, d'une part, M. Fould, de l'autre, paraissaient avoir sur la question des manières de voir différentes ; que le sénatus-consulte avait reçu dans cette circonstance une atteinte profonde, et qu'il était convaincu, quant à lui, que toutes les fois que le Gouvernement se trouverait dans une situation extraordinaire, imprévue, pressante, il arriverait ce qui venait de se produire à l'occasion du Mexique : chaque fois, on constaterait l'impossibilité d'opérer des virements considérables sans troubler et arrêter les services, et, pour éviter ce mal, on engagerait les dépenses sans crédits régulièrement ouverts. Le meilleur parti à prendre était, suivant lui, de rétablir la spécialité avec la nomenclature des services votés et d'exiger que, chaque année, à l'ouverture de la session, on soumît à la Chambre les crédits extrabudgétaires, ce qui se faisait avant le sénatus-consulte pour les crédits extraordinaires, mais ce qui, pour les crédits supplémentaires, n'avait lieu que deux ans après les faits accomplis. En résumé, l'orateur trouvait le système des virements une innovation fâcheuse, et la responsabilité ministérielle lui eût paru bien autrement efficace pour mettre un terme aux découverts.

Le rapporteur de la loi en discussion, M. Segris, réfuta les attaques dont le sénatus-consulte avait été l'objet; il rappela d'abord qu'à l'époque où l'Empereur, frappé des inconvénients résultant de la facilité d'ouvrir par décrets des crédits extrabudgétaires, avait renoncé à une prérogative considérée jusqu'alors comme indispensable, la Chambre l'avait remercié avec effusion de cette réforme nouvelle destinée à introduire dans les finances de l'État plus d'ordre et d'économie, à la condition que les virements ne fussent appliqués qu'à des besoins impérieux et imprévus. Dans son opinion, le sénatus-consulte de 1861 avait été un progrès notable sur le régime antérieur. Quel était ce régime? On apportait à la Chambre un budget divisé par spécialités de ministères, et la Chambre était placée dans l'alternative d'accepter le budget de chaque ministère tout entier ou de le rejeter tout entier, ce qui avait fait dire qu'elle se trouvait au moment du vote entre une impuissance et une folie. Le budget voté, le Gouvernement, qui avait un droit absolu de virement dans les limites de chaque ministère, pouvait encore ouvrir par décrets des crédits supplémentaires et extraordinaires, et quand la Chambre était appelée à se prononcer, les faits étaient depuis longtemps accomplis. Les garanties propres au régime nouveau se trouvaient autant dans les droits conférés au Corps législatif que dans les embarras et les difficultés qu'il créait pour introduire, en l'absence des Chambres, de nouvelles dépenses dans les budgets. Ensuite, le droit d'amendement rétabli par le décret du 14 novembre 1860, la publicité des discussions, le vote par sections au lieu du vote par ministères, constituaient une situation nouvelle. S'agissait-il de dépenses non prévues au budget? C'est le viremeut qui, sauf les cas extraordinaires, y pourvoirait. Mais le Ministre intéressé aurait à trouver des ressources pour la dépense nouvelle sur les autres chapitres de son département. Après ce premier examen, viendraient ceux du Ministre des finances et du Conseil d'État. Il faudrait enfin, quand la dépense nouvelle aurait été autorisée, demander au Corps législatif de restituer aux chapitres dépossédés les fonds qui leur auraient été provisoirement empruntés. En de telles conditions, M. Segris ne croyait pas qu'on osât introduire aucune dépense nouvelle dans les budgets sans le caractère d'urgence, d'imprévu, d'absolue nécessité,

pouvant seul la justifier. Il affirmait que, sur ces différents points, l'entente du Gouvernement et de la Commission était complète. D'accord avec M. le président Troplong, il estimait que si jamais les dépenses nouvelles étaient trop fortes, à raison de circonstances vraiment anormales, pour que les décrets de virement pussent y pourvoir, il faudrait convoquer les Chambres. En résumé, il ne pensait pas qu'il y eût lieu de se décourager parce qu'une irrégularité s'était produite dans une première épreuve; il fallait, au contraire, maintenir le sénatus-consulte dans toutes ses conséquences, comme un progrès considérable sur le régime antérieur. Le rapporteur faisait remarquer en terminant que le budget de 1862 préparé et voté avant cette réforme, mais entré en exercice sous l'influence du régime nouveau, aurait réalisé toutes les espérances et donné 50 millions de boni sans un de ces faits exceptionnels dont on ne pouvait rendre le système responsable.

5° (Sénat, séance du 24 mars 1863.) Même loi, discussion : Marquis d'Audiffret; baron Brenier; discours de M. Fould, Ministre. — *En note* : Observations du marquis d'Audiffret sur les traites de la marine.

La discussion, dans le sein du Sénat, de la loi votée par le Corps législatif à la presque unanimité, emprunta un grand intérêt aux explications données par M. Achille Fould relativement à l'interprétation du sénatus-consulte de 1861 et aux faits financiers survenus depuis cette époque. D'accord avec M. le comte de Casabianca, rapporteur, M. le marquis d'Audiffret exprima l'avis qu'il y avait lieu de fortifier, par une adhésion nouvelle, les dispositions éminemment sages et tutélaires du sénatus-consulte. « Je crois, dit-il, que, nonobstant les circonstances de force majeure, il est très possible de recourir à ces virements de chapitres qui retirent à des services votés les ressources dont l'emploi ne doit pas être immédiat pour leur affectation primitive. Je ne voudrais pas qu'il s'établît la doctrine qu'on peut, dans tous les événements de force majeure, ne pas recourir à ces détournements de fonds d'un chapitre, pour les transporter à un autre. Si nous entrions dans cette voie, nous serions entraînés à faire des dépenses qui ne trouveraient plus de provision

dans les caisses du Trésor et qui créeraient des découverts [1]. » M. le baron Brenier, qui avait combattu le sénatus-consulte en 1861, fit remarquer qu'à la première complication politique, on avait enfreint ses dispositions; qu'il avait besoin d'être complété, perfectionné; qu'il fallait prévoir les cas de force majeure. Il admettait fort bien, quant à lui, un budget extraordinaire des guerres. D'autre part, le rapporteur avait eu tort de comparer la France et l'Angleterre, les situations étant différentes de tous points. Il reconnaissait, d'ailleurs, que l'esprit et le but du sénatus-consulte étaient dignes de la plus complète approbation; il désirait seulement qu'on le rendît plus conforme aux nécessités gouvernementales, mais, si on lui prouvait que cet acte répondait à tous les besoins, qu'il pouvait fonctionner sans danger pour le bon ordre des finances et sans entraves excessives pour le pouvoir, il renoncerait volontiers à son projet d'amendement.

Dans un discours où il répondit à toutes les objections présentées devant le Corps législatif et le Sénat, contre les crédits supplémentaires et extraordinaires de l'exercice 1862, et qui renfermait des explications catégoriques sur l'ensemble de la situation financière, M. Achille Fould donna à l'orateur et au Sénat la plus complète satisfaction.

« Messieurs les Sénateurs, dit-il, j'aurais pu m'en rapporter à la Commission, qui vous a présenté un rapport si complet, pour réfuter les objections qui viennent de vous être soumises.

---

[1] M. d'Audiffret s'éleva, à cette occasion, contre l'interprétation donnée par le rapporteur à l'article 98 du règlement général de la comptabilité publique du 31 mai 1862, interprétation d'après laquelle les services des payements en traites de la marine auraient pu s'étendre, en quelque sorte, sans limites, en vertu de la loi suprême de la nécessité. « Accepter cette manière de voir, disait M. d'Audiffret, ce serait s'exposer aux abus d'un moyen de trésorerie très ingénieux sans doute, mais plein de dangers . . . » — « Il faut, ajoutait-il, quand on se sert de ce procédé commode, qu'un crédit législatif en autorise l'emploi; dans le cas contraire, un virement de chapitre est indispensable. » Des observations dans le même sens furent présentées par M. le baron Brenier, qui prit la parole après M. d'Audiffret. L'interprétation donnée à l'article 98 précité par M. le comte de Casabianca, qui avait provoqué ces observations, fut expliquée par lui dans la séance du 24 mars 1863.

« Je crois, avec vos commissaires, que le sénatus-consulte, tel qu'il est, peut suffire à toutes les exigences, et qu'il donne des garanties que l'ancien ordre de choses n'offrait point.

« Le Sénat me permettra, j'espère, comme un de ses membres, de lui présenter quelques observations, au point de vue du fonctionnement du sénatus-consulte et de son influence sur notre situation financière. Je ne reviendrai pas sur les charges que les crédits supplémentaires et extraordinaires ont imposées à nos finances; j'arrive de suite à la situation actuelle.

« L'exercice de 1862 se présentait à l'origine avec un déficit de 256 millions, dont la plus forte partie paraissait devoir s'ajouter à nos anciens découverts.

« Or, le chiffre de la dette flottante était déjà devenu un sujet de préoccupations. On était unanime à penser que, loin de songer à l'accroître encore, il y avait urgence à le ramener à des proportions moins considérables, et il semblait qu'il n'y eût pas d'autre moyen d'y parvenir qu'un emprunt.

« Un nouvel emprunt cependant ne pouvait manquer de porter un coup regrettable à notre crédit déjà affaibli.

« Je n'ai pas besoin de rappeler les préoccupations qui existaient alors, et que constatent une lettre de l'Empereur et un rapport de notre honorable président.

« Comment avons-nous surmonté les difficultés de cette situation ?

« Les réductions consenties par les divers départements ministériels et par le Conseil d'État ont ramené, tout d'abord, à 200 millions les demandes supplémentaires du budget rectificatif de 1862.

« A l'aide de ressources nouvelles créées par le Corps législatif, à l'aide de l'accroissement des revenus ordinaires, de reliquats d'emprunts, de la rentrée d'anciennes créances, enfin à l'aide d'autres ressources dont je parlerai plus loin, nous avons pu, malgré les difficultés causées à notre industrie par la crise américaine et malgré les charges de la guerre du Mexique, arriver à l'équilibre, moins les 35 millions auxquels il vous est demandé aujourd'hui de pourvoir.

« La conversion, dont l'objet principal est réalisé, puisque le 4 1/2 p. o/o a cessé d'être un élément appréciable dans les transactions journalières, a permis d'alléger la dette flottante, qui n'atteint

pas, en ce moment, le chiffre auquel elle s'est déjà élevée plusieurs fois sans danger.

« Ce résultat a-t-il été obtenu au prix d'une dépréciation du crédit qu'un emprunt n'aurait pas manqué de produire?

« Je prie que l'on compare le cours de toutes les valeurs aux deux époques, et l'on jugera des deux situations [1].

« Non seulement les cours actuels sont plus élevés ; mais, si l'on réfléchit à la multitude d'événements imprévus et de nature à préoccuper les esprits qui se sont succédé dans les derniers mois, si l'on tient compte des appels faits au crédit par des États voisins avec des chiffres d'intérêts élevés, on a tout lieu d'être satisfait de la bonne tenue des fonds français.

« Ainsi, loin d'avoir vu se produire, après la conversion, les catastrophes qu'on avait annoncées, la situation s'est améliorée, et l'on ne peut s'empêcher de reconnaître que le sénatus-consulte est le point de départ d'un grand effort fait pour renfermer les dépenses dans les crédits législatifs.

« Maintenant, cette œuvre émanée de l'initiative de l'Empereur, étudiée avec tant de soin par votre Commission, et consacrée par vos suffrages, a-t-elle eu pour résultat, comme on l'a prétendu, d'affaiblir les garanties antérieures et d'énerver le contrôle exercé par les grands corps de l'État sur les dépenses publiques ?

« Je tiens à démontrer le contraire et je serai aidé dans cette tâche par certains adversaires mêmes du sénatus-consulte.

« En effet, cette législation est en butte à deux critiques contradictoires, qui se détruisent l'une l'autre.

« D'un côté, dans ce qu'on me permettra d'appeler le camp des théoriciens, des hommes qui n'ont jamais eu à préparer un budget et qui n'ont pas passé par l'épreuve de la pratique des affaires, accusent le régime actuel de rendre trop facile le dépassement des cré-

---

[1] Cours moyen de la rente 3 p. o/o :

1859	67f 60c
1860	68 85
1861	68 25
1862	69 80

dits budgétaires et d'ouvrir une porte trop large aux dépenses non autorisées.

« Du côté opposé, dans le camp des administrateurs, on se plaint, au contraire, que le système des virements soit une entrave continuelle ; qu'il ne permette de pourvoir aux besoins imprévus que par un mécanisme lent et compliqué, et qu'il fasse ainsi obstacle à la bonne et prompte expédition des affaires.

« Il est malaisé cependant que la même législation puisse être à la fois pour les dépenses une facilité et une entrave, un encouragement et un obstacle.

« Aux auteurs de la première critique, aux théoriciens qui déplorent l'abandon des règles, à leur avis plus sévères et plus sûres, dont était entourée, jusqu'au vote du sénatus-consulte, l'ouverture des crédits extraordinaires et même des crédits supplémentaires, je pourrais opposer les plaintes reproduites, d'année en année, par toutes les Commissions du budget.

« Je me contenterai de rechercher dans le passé un terme de comparaison avec la situation actuelle. Ce qui s'est produit lorsque la nouvelle du traité du 15 juillet 1840 vint surprendre le dernier Gouvernement dans l'intervalle de deux sessions, est un exemple que personne ne pourra récuser.

« Une ordonnance royale ouvrit un crédit de 100 millions pour entourer Paris d'une double enceinte fortifiée, et l'exécution commença immédiatement. Une autre ordonnance ajouta aux cadres de l'armée douze régiments d'infanterie, quatre de cavalerie, dix bataillons de chasseurs et trente-deux batteries d'artillerie, créant ainsi une dépense permanente de 50 millions.

« Indépendamment de ces ordonnances, et même sans l'ouverture d'aucun crédit, des marchés de toute nature furent passés pour la marine et pour l'armée, et donnèrent lieu, à la session suivante, à la présentation de crédits extraordinaires pour une somme de 145 millions.

« 300 millions! voilà donc les dépenses qui, sur la simple appréhension d'une guerre, pouvaient être engagées en dehors de toute prévision budgétaire et sans le concours des Chambres, sous le régime dont on dit regretter les garanties.

« En présence de ces faits et de ces chiffres, est-on bien venu à manifester de si vives alarmes, parce qu'une guerre réelle, une guerre lointaine et coûteuse, dont les proportions ont tout à coup changé, a entraîné des dépassements de crédits pour 35 millions? Y a-t-il là un motif légitime aux regrets qu'on a manifestés ; y a-t-il là une cause d'inquiétude ou de doute sur l'efficacité du système nouveau organisé par votre sénatus-consulte? Si l'application n'en a pas été immédiatement aussi régulière qu'elle le sera dans l'avenir, y a-t-il lieu de s'en étonner lorsqu'on pense aux difficultés imprévues qui se sont présentées dans la première année de sa mise en pratique?

« Venons maintenant aux critiques adressées au système des virements par les hommes qui ont connu et pratiqué le régime antérieur, qui ont éprouvé combien il y avait d'accommodements avec ses rigueurs, et qui sont naturellement enclins à en regretter les facilités.

« De ce côté l'on dit : Quel avantage y a-t-il à substituer au mode simple et direct du crédit extraordinaire le mécanisme lent et compliqué du virement provisoire? Puisque le résultat définitif, l'accroissement des dépenses, est le même, peu importe par quelle voie on y arrive.

« J'accepte le point de départ de ce raisonnement; je repousse la conclusion à laquelle on prétend qu'il conduit.

« Nul ne saurait se flatter de supprimer l'imprévu des choses humaines, surtout lorsqu'il s'agit d'un pays qui joue dans le monde un rôle aussi grand que celui de la France; mais est-il indifférent, au point de vue du bon ordre des finances, que, pour ces cas imprévus, le Gouvernement trouve plus ou moins de facilités à dépasser les crédits votés?

« A côté des dépenses de salut public ou d'honneur national que personne ne marchandera, n'y a-t-il pas les dépenses d'entraînement, les dépenses de simple utilité qui cherchent à usurper le caractère de l'urgence?

« Contre ces dépenses d'entraînement, le système des virements tel que le Sénat l'a consacré par ses votes présente deux garanties, l'une matérielle et l'autre morale.

« La garantie matérielle est précisément cette complication, cette

gène dont se plaignent ceux qui critiquent le sénatus-consulte au point de vue administratif.

« Pour ma part, je me suis rattaché à ce système parce que j'ai vu fonctionner les autres, et que la pratique ne m'en a point indiqué de plus efficace et qui se prête moins aux accommodements et aux échappatoires.

« Lorsqu'un Ministre sait qu'il ne peut effectuer une dépense non prévue qu'en dégarnissant un des chapitres de son budget, qu'en mettant un service en souffrance pour plusieurs mois, pour un an peut-être, il se laisse moins aisément démontrer l'opportunité ou la nécessité de cette dépense. Il a trop d'intérêt à écarter ou à ajourner cet élément nouveau qui porterait le trouble dans son service.

« Permettez-moi d'invoquer comme preuve, à l'appui de cette considération toute pratique, le chiffre extrêmement faible pour lequel cinq départements ministériels sur neuf figurent dans la demande de crédits sur laquelle vous allez voter.

« Évidemment, dès cette première année du nouveau régime, il y a eu un effort fait, et avec succès, par les divers ministères pour se maintenir dans la limite des crédits accordés.

« Quant à la garantie morale, voici en quoi elle consiste :

« Sous le régime antérieur, une dépense destinée à être soldée par un crédit extraordinaire n'était jamais examinée qu'en elle-même, et jugée qu'isolément et par ses propres mérites.

« Comme un gouvernement vraiment digne de ce nom n'accueille jamais que des idées utiles et des projets sérieux, toute proposition de dépense qui arrivait ainsi à être discutée avait de grandes chances pour que son utilité ou sa nécessité fût reconnue et proclamée.

« Cependant une dépense peut être utile sans que la situation des finances publiques permette de l'effectuer au moment même.

« Le grand avantage du système de virement, c'est qu'il soulève immédiatement, pour toute proposition de dépense, la question d'ensemble et d'opportunité financière.

« En regard de l'utilité, de la nécessité même d'une dépense, il place la nécessité plus grande, plus générale, plus incontestable encore du bon ordre des finances, qui est la condition indispensable d'une bonne situation politique.

« Je crois donc à la sécurité qu'offre la substitution des virements aux crédits supplémentaires et extraordinaires ouverts par décrets. S'il pouvait exister quelque doute sur ce point, les résistances qu'a rencontrées ce système, résistances qui revêtent quelquefois, comme je l'ai déjà fait remarquer, les formes les plus contradictoires, seraient à la fois une preuve de son efficacité et un encouragement à persévérer dans son application.

« Son premier résultat doit être, suivant les paroles mêmes de l'Empereur [1], de nous forcer à l'économie, car il oblige à réduire ou à suspendre les dépenses les moins nécessaires pour porter les ressources rendues ainsi disponibles sur les services indispensables. Il donne d'ailleurs au Gouvernement les moyens de faire face à toutes les éventualités. En effet, lorsqu'il arrive que tous les crédits sont engagés, mais que les payements ne doivent s'effectuer qu'à une époque éloignée, il est possible d'appliquer ces crédits aux dépenses imprévues et urgentes. De nouvelles ressources sont ensuite demandées au Corps législatif pour être restituées aux services qui auraient été momentanément découverts.

« Ces éventualités se produiront rarement; mais, s'il doit en résulter des dépassements de crédits, ce ne sera pas sans que ces dépenses aient été entourées de toutes les garanties que présentent l'examen préalable du Conseil d'État, l'avis du Ministre des finances, et enfin le décret de l'Empereur.

« Le cas extrême que l'on s'est plu à indiquer, celui où tous les crédits se trouveraient engagés et les dépenses effectuées, ne se présentera probablement pas; mais, s'il venait à se produire, ce serait alors que le Gouvernement devrait recourir au Corps législatif, dont la coopération serait d'autant plus assurée que les circonstances seraient plus graves ou les besoins plus urgents.

« Le système nouveau n'en est encore qu'à sa première année d'expérience, et déjà, pour tous les esprits impartiaux, il est possible d'en apprécier les avantages.

« Les Ministres des finances se sont toujours énergiquement opposés à l'accroissement des dépenses extrabudgétaires; s'ils avaient été

---

[1] Discours de l'Empereur à l'ouverture de la session législative, le 18 janvier 1862.

armés des garanties qui existent aujourd'hui, ils seraient, sans nul doute, arrivés au but qu'il est maintenant possible d'atteindre, et c'est uniquement dans la différence des législations qu'il faudra chercher la cause de la différence des résultats.

« On n'a pas contesté la situation relativement favorable de l'exercice 1862, mais on a attaqué dans une autre enceinte la réalité de quelques-uns des éléments à l'aide desquels ce résultat a été obtenu; je tiens à démontrer que ces éléments sont certains et ne sont pas des expédients.

« On a prétendu que pour arriver à équilibrer le budget rectifié de 1862, lors de la présentation au Corps législatif, l'Administration des finances avait reporté sur 1863 le payement des arrérages d'un trimestre de la rente, soit 35 millions, mais qu'une dépense ajournée n'était pas une dépense supprimée; que, d'un autre côté, elle avait fait figurer aux recettes 20 millions d'annulations présumées, quoique le système des virements dût rendre toute annulation désormais impossible.

« Pour que la première de ces observations fût fondée, il faudrait qu'en reportant sur l'exercice 1863 le trimestre d'arrérages qui n'a en réalité été payé que dans cet exercice et avec ses ressources, on eût ajouté à ses charges ordinaires, et qu'on eût été contraint de payer en 1863 cinq trimestres au lieu de quatre; mais l'exercice 1863 et tous les exercices suivants, jusqu'au remboursement final de la dette, n'auront que quatre trimestres d'arrérages à payer, et l'on ne voit pas pourquoi il aurait fallu inscrire au compte de 1862 une dépense qui ne s'est effectuée qu'en 1863 et avec les ressources de 1863.

« C'est donc à bon droit qu'on a fait profiter 1862 des 35 millions rendus ainsi disponibles; c'est encore là un des avantages réalisés par la conversion.

« Quant aux annulations, que quelques personnes semblent confondre avec les économies, il faut ignorer comment fonctionne notre mécanisme financier pour croire qu'il n'en puisse plus exister avec le système des virements. La plupart des annulations, en effet, proviennent des fonds que les Ministres délèguent à des ordonnateurs secondaires, disséminés sur tous les points du territoire et hors

du territoire, qui se trouvent encore entre les mains de ces ordonnateurs, sans avoir pu être employés, lorsque la clôture légale de l'exercice vient interdire de les dépenser sans une nouvelle autorisation législative.

« Le système des virements ne fera pas que tous les travaux, que tous les marchés pour lesquels des fonds ont été faits, puissent toujours être exécutés avant le terme légal de l'exercice.

« Il se produira donc toujours des annulations. L'exercice 1861, où les virements ont atteint presque le même chiffre qu'en 1862, n'en a pas moins présenté pour 32 millions d'annulations. Il en existe déjà pour 1862, et l'on est autorisé à croire que le chiffre prévu au budget de cet exercice pour les annulations présumées n'a rien d'exagéré. Pour le ministère des finances seul, après avoir déjà prélevé par virements plus de 3 millions sur les excédents, afin d'atténuer d'autant le crédit demandé pour le remboursement des droits sur les sucres, il est possible de prévoir que les annulations dépasseront encore 2 millions.

« Les évaluations en recettes et en dépenses du budget de 1862 se trouvent donc avoir été aussi exactes qu'elles étaient sincères, et c'est avec la confiance entière de n'être pas démenti par les faits qu'on peut évaluer à 35 millions le maximum des charges que le déficit de l'année qui vient de finir ajoutera à nos découverts.

« Peut-être même le résultat définitif restera-t-il au-dessous de ce chiffre, et les découverts trouveront-ils des éléments de compensation bien supérieurs à cette somme. En effet, la guerre du Mexique, juste dans ses causes, inévitable dans sa poursuite, ne sera pas stérile pour nos intérêts, et les dépenses qu'elle occasionne doivent être considérées comme des avances dans lesquelles le succès de nos armes nous aidera à rentrer.

« Sans les 83 millions que cette guerre a exigés, cet exercice, traversé par tant d'incidents et de circonstances fâcheuses, se serait soldé avec un excédent de recettes de près de 50 millions. En réfléchissant à ce fait, vous trouverez sans doute que les efforts du Gouvernement n'ont pas été complètement infructueux.

« Tel a donc été le résultat d'une première année d'épreuve, avec un budget préparé sur les anciens errements, avec la nécessité pour

tous les départements ministériels de modifier leurs usages et de se plier à une pratique nouvelle au milieu de circonstances défavorables. N'est-on pas fondé dès lors à attendre mieux encore, aussitôt que ces circonstances auront disparu et que l'expérience du nouveau régime pourra se faire dans les conditions régulières qui permettront de le juger plus complètement que dans une année de transition?

« L'équilibre des budgets n'est pas la seule question dont on doive se préoccuper. On a dit qu'il n'y a pas de bonnes finances sans une réserve pour les nécessités imprévues; c'est vers ce but que se sont dirigés les efforts du Gouvernement et de la Commission du budget dans la préparation du budget de 1863. Grâce à cette coopération du Corps législatif, il a été possible d'annoncer, dès la fin de 1862, que nous aurions en 1863 un excédent de recettes de 110 millions. Ce calcul est pleinement justifié par les résultats des deux premiers mois de l'année, où les revenus indirects seuls ont donné plus de 13 millions en sus des prévisions pour ces mêmes mois. A cet excédent viendront s'ajouter d'autres sommes qui compléteront le chiffre indiqué; c'est à l'aide de ces ressources qu'est établi le budget rectificatif soumis en ce moment au Conseil d'État.

« Aurait-il fallu aller plus loin encore dans la voie des précautions? Le Gouvernement devait-il demander au pays de nouveaux sacrifices afin de former une réserve plus forte en vue d'éventualités qui peut-être ne se présenteraient pas? Il est douteux qu'on trouvât un seul pays où les mandataires des contribuables, et surtout les contribuables eux-mêmes, fussent disposés à sanctionner un si onéreux excès de prévoyance.

« Aucun système de finances régulier (et le régime du sénatus-consulte ne fait pas exception) n'est établi en prévision de l'état de guerre. Je ne crois pas d'ailleurs qu'aucun État eût pu faire ce que fait la France en ce moment, et porter comme elle le fardeau d'une expédition lointaine sans ralentir ses travaux publics et sans recourir au crédit. (Très bien! très bien!)

« Que cette preuve de la puissance de nos ressources n'engendre pas une confiance exagérée. Continuons, au contraire, nos efforts pour lutter contre cette émulation de dépenses qui naguère entraînait l'Europe dans des rivalités ruineuses. Persévérons dans une con-

duite qui doit assurer la solidité de nos finances. Le succès de cette œuvre, que peut seul réaliser l'appui des grands corps de l'État, nous donnera le moyen certain d'arriver par l'économie à la réduction des charges publiques, et sera une nouvelle gloire ajoutée à toutes celles dont l'Empereur a doté la France. (Vif assentiment.)

« J'ai la confiance que le Sénat ne s'opposera pas à la loi qui lui est soumise. » (Mouvement très marqué d'approbation) [1].

La loi fut approuvée à l'unanimité des membres présents.

6° (Corps législatif, séances des 4, 8 et 9 janvier 1864.) Discussion sur les suppléments de 1863 : MM. Larrabure, rapporteur; Berryer; Gouin; É. Ollivier; Vuitry, vice-président du Conseil d'État.

Le sénatus-consulte de 1861 a encore donné lieu depuis cette époque à diverses discussions où les mêmes questions ont été débattues.

Le 4 janvier 1864, un député au Corps législatif, M. Larrabure, fit remarquer, au nom de la Commission du projet de loi relatif aux suppléments de crédits de l'exercice 1863, montant pour les dépenses extraordinaires de guerre seulement à plus de 61 millions, que les faits signalés l'année précédente par M. Segris s'étant renouvelés, les mêmes questions avaient été posées aux commissaires du Gouvernement. Il était résulté de leur réponse que l'irrégularité dont se plaignait la Commission existait en dépit de la volonté du Gouvernement de maintenir les droits de la Chambre. Aurait-il pu faire autrement? Ils ne le pensaient pas. La lutte au Mexique était engagée avant 1863, et à mesure que des exigences nouvelles se produisaient, il fallait y faire face. Après avoir rempli son devoir, le Gouvernement demandait au Corps législatif de couvrir, par un bill d'indemnité, « une imperfection de comptabilité fatalement imposée par les circonstances ». Néanmoins, en proposant de voter les crédits demandés, le rapporteur de la Commission rappelait cette opinion exprimée par M. le président Troplong, dans son rapport au Sénat : « que, dans les cas extraordinaires, la France avait le droit de faire entendre sa voix. » Au sujet de ces crédits, M. Berryer

---

[1] *Moniteur* du 25 mars 1863.

se plaignit (séance du 8 janvier) que les fonds n'eussent pas été demandés au mois de mai 1863, au moment de la rectification du budget de 1864; il persistait à trouver là une preuve de l'insuffisance du sénatus-consulte. Répondant à M. Berryer, M. Gouin défendit cet acte dans lequel il voyait toujours, quant à lui, un accroissement considérable des attributions du Corps législatif, et surtout un contrôle plus sérieux des finances. Il fit la comparaison du régime ancien et du régime nouveau, et montra en quoi celui-ci était supérieur. On avait craint l'abus des virements. Or, ils ne s'étaient élevés pour 1862 qu'à 31,258,000 francs, et ils n'avaient donné lieu qu'à un rétablissement de crédit de 700,000 francs. Pour 1863, ils n'avaient pas dépassé 19 millions. L'efficacité du sénatus-consulte paraissait donc entière à M. Gouin pour les budgets ordinaires; là, aucune dépense ne saurait être engagée sans avoir été préalablement autorisée par une loi. Quant aux dépenses faites ou engagées dans les pays éloignés, la question était plus délicate, et peut-être y avait-il là une lacune, mais pour des cas excessivement rares qu'il ne redoutait pas beaucoup pour l'avenir. Il acceptait ce qui avait été fait pour le Mexique, parce que la guerre était commencée, et qu'il fallait en subir les conséquences. C'est quand la guerre ne serait pas encore décidée que le sénatus-consulte aurait toute sa force et que le Corps législatif devrait être consulté.

Tout en reconnaissant que le retour à une certaine spécialité et la possibilité plus grande d'exercer le droit d'amendement sur le budget étaient des améliorations dues au sénatus-consulte, M. Émile Ollivier en critiqua la partie essentielle relative aux crédits supplémentaires. Ce qui lui paraissait grave, c'est que, n'ayant que deux années d'application, il eût été violé deux fois. Il ne s'en étonnait pas, l'ayant prévu. Suivant lui, la convocation des Chambres pour leur demander une loi eût jeté le trouble dans le pays, et il comprenait fort bien qu'on s'en fût abstenu. Le virement ne lui semblait pas plus pratique que la loi, attendu que la nécessité d'y recourir ne se présentait qu'après les sessions, dans les derniers mois de l'exercice, c'est-à-dire à l'époque où les virements étaient devenus sinon impossibles, du moins très difficiles. Il croyait donc qu'on serait obligé de faire encore l'année suivante, si les circons-

tances étaient les mêmes, ce qu'on avait fait les années précédentes. Était-ce légal? Il ne craignait pas de dire le contraire. Il insistait enfin sur ce que, tandis qu'on accumulait les garanties pour les virements, il n'y en avait plus d'aucune sorte pour les crédits supplémentaires, qui étaient un fait beaucoup plus grave.

Le vice-président du Conseil d'État réfuta ces objections. Il rappela que le principe tutélaire, en vertu duquel aucune dépense ne pouvait être ni faite ni engagée sans qu'un crédit eût été ouvert, avait été formulé pour la première fois d'une manière précise, énergique, par le décret du 10 novembre 1856; mais, plus ce principe était utile et protecteur de la fortune publique, plus il fallait prendre garde de le compromettre en l'exagérant et en l'appliquant à des circonstances pour lesquelles il n'était pas fait. L'orateur reconnaissait que pour les dépenses de guerre, même de guerre lointaine, ce principe de comptabilité devait être appliqué autant que possible. Il y avait lieu pourtant de distinguer entre les guerres qui commençaient et celles qui se poursuivaient. Non qu'il prétendît contester au Corps législatif le droit absolu, même en cas de guerre prolongée, d'exercer, par le contrôle des dépenses, un contrôle sur les faits militaires eux-mêmes; mais il importait de voir comment les faits s'étaient accomplis en 1863 et en quoi ils se distinguaient de ceux qui s'étaient produits l'année précédente. Entrant dans les détails, désireux de voir maintenir un système financier qu'il croyait bon et qu'on risquait d'ébranler par des attaques imméritées, il montra, par des dates, que la loyauté du Gouvernement avait été entière, et que si des crédits supplémentaires n'avaient pas été demandés à la Chambre avant la fin de la session, c'est que la nécessité n'en avait été démontrée que plusieurs mois après. Il prouva que, même avec le système des crédits ouverts par décrets, l'irrégularité reprochée au Gouvernement eût été inévitable. Ce n'était pas d'ailleurs une irrégularité, mais une impossibilité résultant des faits. M. Vuitry établissait ensuite que, plusieurs fois, de 1832 à 1850, les mêmes circonstances s'étaient rencontrées. Examinant la question au point de vue général, il constata que le sénatus-consulte avait produit dans l'année qui venait de s'écouler tous les bons effets qu'on en espérait, et que les crédits supplémen-

taires ouverts depuis son application dépassaient à peine les prévisions du budget primitif. Il y avait eu, dans les derniers mois de l'année, sur certains chapitres, un imprévu auquel on avait fait face à l'aide de virements montant à 18 millions. On était resté ainsi dans les limites de la fixation budgétaire. L'expérience était donc concluante et montrait l'excellence du système pour les dépenses habituelles. Quelques personnes aimeraient mieux un système de comptabilité s'appliquant aussi bien aux dépenses de l'intérieur et ordinaires qu'aux dépenses extraordinaires des guerres lointaines; c'était une illusion. Un système de comptabilité assez élastique et assez large pour s'adapter à des cas aussi extraordinaires que les guerres lointaines, comme celle du Mexique, n'offrirait aucune garantie sérieuse à la bonne tenue des finances. Rendre le sénatus-consulte responsable de ces faits, qui étaient des cas de force majeure, c'était, dans l'opinion de M. Vuitry, une imprudence et une ingratitude : une imprudence, car si quelques-uns n'avaient vu dans cet acte qu'une garantie illusoire, d'autres, qu'il fallait prendre garde d'encourager, croyaient y voir des garanties trop effectives, des gênes, des entraves pour les services publics; une ingratitude, car c'était méconnaître la pensée généreuse du Souverain qui n'avait pas craint de se dépouiller d'une importante prérogative, pour se forcer lui-même (il l'avait dit en ouvrant la session de 1862) à l'économie.

Une majorité considérable (232 voix contre 14) donna au Gouvernement le bill d'indemnité qu'il demandait [1].

7° (Corps législatif, séances des 6, 7 et 9 mai 1864.) Discussion du budget : MM. Thiers; de Saint-Paul; Picard; O'Quin, rapporteur; Vuitry, vice-président du Conseil d'État.

Le projet de budget de 1865 ramena la discussion sur le sénatus-consulte de 1861. Dans la séance du 6 mai 1864, M. Thiers reconnut qu'il y avait dans le public, vers la fin de 1861, contre la faculté

---

[1] Pendant la même session, le rapporteur du projet de loi sur les crédits supplémentaires de l'exercice 1864, M. du Miral, exprimait l'opinion que si le nouveau régime financier avait fonctionné dans des conditions normales, l'effet combiné de la faculté de virement et de la large dotation des services aurait notablement diminué le nombre et le chiffre des crédits supplémentaires. Séance du 29 avril 1864.)

d'ouvrir des crédits supplémentaires, un déchaînement universel qui d'ailleurs lui paraissait injuste, et il blâma l'abandon fait par l'Empereur de sa prérogative, abandon qui pouvait le réduire à violer la loi. Il aurait, quant à lui, préféré d'autres garanties, notamment la rentrée des Ministres à la Chambre. Qu'était-il arrivé? Le budget de 1863, qui ne devait plus comporter de crédits supplémentaires, s'était accru successivement de 227 millions, qui avaient été dépensés sans ouvrir de crédits, c'est-à-dire sans garantie. De son côté, M. de Saint-Paul exposa qu'on s'était plaint, il est vrai, amèrement, de l'obligation de compléter tous les budgets par des suppléments de crédits, mais que le régime inauguré par le sénatus-consulte de 1861 lui paraissait excessif et plus fait pour effrayer que pour rassurer. Enfin, M. Picard prétendit que la Chambre n'avait demandé ni la suppression des crédits supplémentaires, ni la faculté des virements, mais la spécialité, et, avec elle, le droit d'examiner chaque article du budget.

Mais le rapporteur du projet de loi en discussion et le vice-président du Conseil d'État répondirent victorieusement à ces critiques (séances des 7 et 9 mai 1864). Le premier fit observer que c'était une prétention trop familière à l'esprit français de demander aux institutions humaines une perfection idéale. Passant en revue les derniers budgets, il établit que, sans l'expédition du Mexique, il y aurait eu un excédent de 74 millions en 1862 et de 84 millions en 1863. Pouvait-on subvenir en même temps, sans emprunt, aux dépenses ordinaires et aux dépenses de guerre? On l'avait essayé vainement, et il avait fallu emprunter. Qu'avait voulu au fond le sénatus-consulte? Arrêter l'entraînement ordinaire des dépenses, rendre le contrôle de la Chambre plus immédiat, plus prochain, préalable au vote des crédits, au lieu d'être, comme autrefois, tardif et souvent impuissant. — Traitant la question à un point de vue différent, M. Vuitry rappela qu'en 1825 M. de Villèle avait concédé la spécialité par sections avec 52 sections, et qu'en 1852, époque où le régime de la spécialité fut abandonné, il y avait 362 chapitres; d'où il résultait que l'administration tout entière était passée du pouvoir exécutif au corps délibérant. En 1833, 1834 et 1836, on avait restreint la faculté d'ouvrir des crédits supplémentaires et

et extraordinaires, mais les précautions prises étaient restées insuffisantes. En 1861, une double question s'était posée pour le Gouvernement. Les Commissions des Chambres avaient signalé l'exagération et l'abus des crédits supplémentaires; le Corps législatif avait même émis le vœu que la manière de voter le budget et la spécialité plus ou moins détaillée fussent l'objet d'une étude sérieuse de la part du Gouvernement. La renonciation absolue à la faculté d'ouvrir par décrets des crédits, dans l'intervalle des sessions, parut le moyen le plus simple, le plus énergique, le plus radical, d'obtenir les meilleurs résultats. En cas d'urgence, une loi spéciale serait proposée au Corps législatif; en dehors de ces cas, un budget supplémentaire rectificatif des recettes et des dépenses lui serait apporté dès les premiers mois de la session. Le Gouvernement pensait qu'avec cette revision du budget de l'État, analogue à celle qui se faisait depuis longtemps et très heureusement dans les administrations communales, on réduirait assez les imprévus de la fin de l'année pour que, à la condition de ne pas avoir la spécialité et de se mouvoir dans les limites d'un ministère, on pût, à l'aide de virements, pourvoir à l'insuffisance qui resterait après que le budget rectificatif aurait revisé le budget primitif.

Dans l'opinion de M. Vuitry, l'expérience de trois années démontrait les heureux effets de cette combinaison. Sans doute, les budgets rectificatifs avaient été considérables; mais, si on allait au fond des choses, on voyait que la presque totalité des crédits nouveaux qui étaient venus s'ajouter aux premiers crédits avaient pour objet la guerre du Mexique ou l'expédition de Cochinchine. Quant aux augmentations sur les services civils, elles se réduisaient à des sommes minimes qui ne modifiaient pas sensiblement les budgets primitifs. Les budgets rectificatifs avaient d'ailleurs cet avantage qu'en demandant des crédits nouveaux, le projet devait indiquer les ressources destinées à faire face aux dépenses, de sorte que le double point de vue de la recette et de la dépense n'échappait plus à personne. On avait beaucoup redouté, il est vrai, en 1861, les virements à découvert, c'est-à-dire les emprunts à un service qui n'était pas trop doté, pour couvrir un autre service ayant des besoins momentanés. Or, le fait ne s'était présenté qu'une fois, en

1862, pour une somme de 700,000 francs destinée aux ouvriers de l'industrie cotonnière, somme qui fut empruntée au service des prisons, auquel le Corps législatif la restitua à l'ouverture de la session. M. Vuitry déclara en terminant que, dans sa conviction, plus on marcherait, plus on vérifierait l'utilité du sénatus-consulte.

8° (*Corps législatif, séance du 4 avril 1865.*) Amendement Carnot, retour à la spécialité : MM. Magnin; Picard; Segris; Gouin. Rejet.

Une discussion nouvelle sur la spécialité et le sénatus-consulte s'engagea, le 4 avril 1865, au Corps législatif, à l'occasion du projet d'Adresse. Un amendement portant que la Chambre ne pouvait remplir efficacement son mandat qu'autant qu'on reviendrait au principe fondamental de la spécialité dans le vote des finances, fut soutenu par MM. Magnin et Picard. M. Magnin réclama la spécialité par chapitres comme en 1852, et insista sur les inconvénients du vote par sections. L'examen, par les Commissions, des divers articles du budget, grâce aux indications fournies par le Gouvernement, lui paraissait constituer un engagement réciproque. L'engagement du Gouvernement consistait à dépenser ce qu'il avait demandé, selon la spécialité des détails. Si ensuite le Conseil d'État, en vertu du sénatus-consulte de 1861, modifiait les chapitres et les articles du budget, on pouvait dire que le Gouvernement avait manqué à sa promesse. Il n'admettait nullement que la spécialité mît, comme on le disait, l'administration dans la Chambre, et il invoquait à ce sujet l'opinion de Royer-Collard. — M. Picard parla dans le même sens. Sans doute la Chambre avait le droit de rejeter telle ou telle section, mais indirectement, disait-il, et par une sorte de violence. Il était bien plus difficile de rejeter une section tout entière et de renvoyer tout un projet de loi à une Commission, que de faire pénétrer dans la loi, par un amendement sur une section spéciale, l'opinion qu'elle voulait faire prévaloir. — Répondant à MM. Magnin et Picard, M. Segris dit que, s'il s'agissait seulement d'augmenter le nombre des sections, on comprendrait que des opinions diverses pussent se produire, mais que la véritable spécialité n'était pas là, et qu'elle consistait à n'employer un crédit voté qu'avec son affecta-

tion spéciale et dans sa limite déterminée. Ce régime avait ses avantages, mais le régime actuel consacrait et confirmait d'une façon plus complète encore les droits et les prérogatives de la Chambre. Sous celui de la spécialité, impliquant nécessairement le droit d'ouvrir des crédits dans l'intervalle des sessions, elle était placée dans cette condition fatale d'être appelée à se prononcer sur des dépenses déjà faites. En voulait-on un exemple? Il y avait au budget rectificatif de 1865 une demande de crédit de 6 millions pour premiers travaux d'un hôtel des postes évalué à 15 millions[1]. La question se présentant au Corps législatif avant le commencement des travaux, il était complètement libre. « Rentrez au contraire, disait M. Segris, sous le régime de la spécialité et des crédits extraordinaires, qu'arrive-t-il? Pendant que les Chambres sont absentes, le crédit est ouvert, la dépense s'engage, les fondations s'établissent, et quand, en définitive, on vous demande la sanction des crédits extraordinaires, vous vous trouvez en présence d'un fait accompli. » En ce qui concernait le sénatus-consulte de 1861, M. Segris trouvait qu'on le rendait responsable de faits accidentels dont aucun système financier ne pouvait répondre. Quelle était, avant ce régime, la situation? Les crédits ouverts dans l'intervalle des sessions s'élevaient, en 1859, à 63 millions, en 1860, à 115 millions, et, en 1861, à 200 millions. « C'est précisément en regard de cette situation, dit M. Segris, qu'un Ministre dévoué et sincère signala à l'Empereur les inconvénients qu'il y avait à voir, à côté du budget voté, se produire, dans l'intervalle des sessions, un budget nouveau qui, quelque légitimes qu'en fussent les causes, jetait le trouble dans les prévisions. C'est en vue de faire cesser ces inconvénients que l'Empereur renonça généreusement à une prérogative que jamais souverain n'avait abdiquée avant lui...

« Pour une situation normale et sauf les cas de guerre, poursuivit M. Segris, un système dans lequel il est impossible d'engager une dépense sans l'avis préalable du Corps législatif et en dehors des crédits votés, maintient et réserve plus étroitement encore vos prérogatives que celui qui laisse nécessairement ouverture aux crédits sup-

---

[1] Le crédit fut rejeté par le Corps législatif, le 7 juin 1865.

plémentaires et extraordinaires, en dehors de vous et dans l'intervalle des sessions.

« Le sénatus-consulte que vous critiquez consacre donc une de nos libertés les plus chères; et voyez quel avantage! Si une nécessité imprévue force à recourir aux virements, qui sont, après tout, la base du nouveau système, dans quelles conditions est-il possible d'y recourir? On ne peut y recourir que par voie d'emprunt sur les crédits votés. Il faut trouver les fonds quelque part. Or, on ne peut les trouver en dehors des limites que vous avez circonscrites. Sans vous, aucun crédit nouveau ne peut être ouvert. Où puiser les fonds et à quelles conditions? Sera-ce sur des excédents de crédits restés sans emploi? Il faut l'avis du Ministre des finances et un décret de virement rendu en Conseil d'État. S'agit-il d'emprunter les fonds à d'autres services et à titre provisoire? Les mêmes formalités, les mêmes garanties sont exigées; et, de plus, il faudra bientôt restituer les sommes ainsi empruntées à ces services; de là, l'intervention prompte et nécessaire du Corps législatif; de là, une solidarité plus intime et plus étroite entre le Gouvernement et la Chambre, solidarité excellente et qui sera toujours une condition de force pour le Gouvernement et pour les représentants du pays.

« Ainsi, Messieurs, vous voyez comment ce sénatus-consulte, qu'on attaque et qu'on a déjà attaqué plus d'une fois, se justifie et se défend, quand on l'examine dans les droits qu'il consacre et dans ses résultats.

« Eh bien! quels sont donc les inconvénients de ce nouveau régime? Sont-ce les virements à titre provisoire et à charge de restitution? Combien en avez-vous eu? Vous avez eu un crédit de 700,000 francs en 1863, et dans quelles circonstances? C'était au cours de la crise cotonnière. Les ouvriers de Rouen et des autres villes mauufacturières étaient sans ouvrage. Le ministère de l'intérieur, sentant l'urgente nécessité de venir en aide à ces infortunes, avait emprunté au service des prisons 700,000 francs pour les ajouter aux fonds de secours. Mais, dès que nous avons été réunis, que vous a-t-on dit? On vous a dit : En face d'une nécessité impérieuse, 700,000 francs ont été empruntés au service des prisons,

nous vous demandons de les rétablir au crédit de ce service, et vous les avez rétablis avec approbation. Voilà un des faits.

« Il s'en est produit depuis un autre : 300,000 francs ont été demandés par voie de virement, à titre provisoire, pour augmenter le fonds de secours destiné aux réfugiés étrangers.

« En dehors de cela, citez-moi donc un seul crédit ouvert par voie de virement à titre provisoire, en dehors de votre assentiment!

« Vous avez eu des virements sur des chapitres qui avaient des excédents de fonds sans emploi; mais vous n'avez eu aucune perturbation dans vos services par le fonctionnement du sénatus-consulte du 31 décembre 1861; et, depuis, jamais une dépense ne s'est produite, hors le cas de guerre, que dans la limite des crédits votés par vous et sous l'empire des plus impérieuses nécessités.

« Maintenons donc au sénatus-consulte son véritable caractère. Il est la consécration d'une de vos prérogatives les plus précieuses, car c'est l'avis préalable substitué au fait accompli. »

De son côté, M. Gouin rappela qu'en 1845, sous le régime financier auquel on voudrait revenir, le montant des crédits ouverts par ordonnances, en dehors du budget et sans le concours des Chambres, s'était élevé à 45 millions, qu'il avait été de 61 millions en 1846, et de 65 millions en 1847. Étaient-ce là des résultats si satisfaisants?

Dans son opinion, le système des virements était éminemment utile et pratique. Ils s'étaient élevés, en 1862, à 31 millions; en 1863, à 25 millions, et en 1864, à 11 millions; et cela, sur un budget de plus de 1,700 millions. « Non seulement, disait M. Gouin, ces sommes sont minimes comparativement aux crédits supplémentaires ouverts par ordonnances de 1845 à 1847, suivant la législation de 1838, mais, de plus, il n'en est résulté aucun dérangement dans l'équilibre des budgets primitifs, puisque les annulations de crédits suffisent pour payer les dépenses nouvelles. Les résultats obtenus jusqu'à ce jour, grâce au sénatus-consulte de 1861, loin d'affaiblir le contrôle et les attributions du Corps législatif, ne font donc que les confirmer. » On n'avait pas là sans doute, disait encore M. Gouin, un moyen efficace pour empêcher l'accroissement des dépenses; il ne connaissait pas, quant à lui, de système ayant cette

vertu; du moins, si les dépenses avaient lieu, c'est parce que la Chambre les jugeait utiles et leur donnait son adhésion; c'est une responsabilité qu'elle partageait avec le Gouvernement [1].

9° (Corps législatif, séances des 1er, 2 et 12 juin 1865.) Discussion sur les suppléments de crédits : MM. O'Quin, rapporteur du budget; Gouin; Latour-du-Moulin; Thiers; Vuitry, Ministre présidant le Conseil d'État; le marquis d'Andelarre, rapporteur.

La discussion des projets de loi relatifs aux suppléments de crédits de l'exercice 1865 et aux budgets ordinaire et extraordinaire de 1866 amena de nouveaux débats contradictoires sur les conséquences du sénatus-consulte de 1861. Le rapporteur, M. O'Quin, avait signalé la réduction graduelle des crédits supplémentaires, en insistant sur les avantages du système des virements. Un des orateurs qui prirent part au débat, M. Gouin, confirma cette assertion (séance du 1er juin) par des chiffres significatifs :

En 1862, les crédits supplémentaires s'étaient élevés à...	239 millions.
En 1863, à.....	215
En 1864, à.....	144
En 1865, ils n'étaient plus que de.....	88 [2]

Quant aux dépenses *par virement* faites en l'absence du Corps législatif, elles avaient été :

En 1862, de.....	31,258,453f
En 1863, de.....	24,924,825
En 1864, de.....	10,785,449

Un autre orateur, M. Latour-du-Moulin, prétendit (séance du 2 juin) que le contrôle des finances n'existait ni avant le sénatus-consulte de 1861, ni depuis. Il invoqua l'opinion de M. Louvet,

---

[1] Séance du 4 avril 1865.

[2] Il est inutile de rappeler que les dépenses de guerre figuraient pour la plus grande part dans ces crédits.

Elles avaient été : En 1862, de.....	108 millions.
En 1863, de.....	146
En 1864, de.....	104
En 1865, de.....	62

rapporteur des crédits supplémentaires et extraordinaires en 1859, qui estimait que le droit d'ouvrir ces crédits par décrets n'avait pas besoin d'être démontré. Il reconnut que tous les Gouvernements en avaient abusé, mais le Gouvernement actuel moins que les autres. Il aurait voulu, quant à lui, qu'au lieu de la mesure radicale qui avait été prise, on eût réduit ces crédits purement et simplement. On ne serait pas exposé de la sorte à violer coup sur coup la loi nouvelle. L'intérêt du Gouvernement lui paraissait exiger le retour à la loi de 1834, c'est-à-dire à la faculté d'ouvrir des crédits par décrets, en la restreignant aux services votés dont la nomenclature serait reproduite chaque année dans la loi du budget. Il croyait, en outre, « qu'il faudrait en revenir à la spécialité, non pas à la spécialité telle qu'elle existait en Angleterre, ni même en France, en 1847, mais à un système qui, sans trop subordonner le Pouvoir à la Chambre, permît un contrôle efficace et empêchât les Ministres d'user et d'abuser, comme on l'avait fait, du droit de virement. »

Le rapporteur du budget, usant d'un argument souvent reproduit, répondit que, sous le régime auquel on proposait de revenir, les crédits supplémentaires étaient considérables; qu'ils s'étaient élevés, en 1838, à 100 millions; en 1839, à 112 millions; en 1840, à 255 millions; en 1841, à 272 millions; en 1842, à 126 millions; en 1843, à 122 millions, et ainsi de suite; qu'en inaugurant la nouvelle législation financière, on n'avait pas prétendu les abolir, mais simplement les restreindre dans de justes limites par l'intervention de la sanction législative. On avait sans doute rencontré au début des circonstances malheureuses; mais elles s'étaient modifiées, et la décroissance graduelle du chiffre des allocations supplémentaires démontrait les avantages du système. M. Latour-du-Moulin répliqua. Il n'attaquait pas la convenance des crédits supplémentaires, mais le sénatus-consulte, et il avait, disait-il, emprunté ses objections contre les irrégularités relevées en 1863 et en 1864 aux rapports de MM. Segris, Larrabure et O'Quin. Or, ces derniers avaient toujours approuvé le sénatus-consulte. — La discussion qui s'était élevée sur ce point se termina par un discours de M. Vuitry. Répondant à M. Thiers, le Ministre présidant le Conseil d'État fit remarquer que le budget rec-

tificatif, contre lequel diverses critiques avaient été dirigées, remplaçait les lois de crédits supplémentaires et extraordinaires. Au lieu d'être ouverts par décrets comme autrefois, ces crédits étaient demandés directement à la Chambre. Il avait donc lieu d'être étonné que des plaintes aussi vives s'élevassent contre un système qui avait restitué au Corps législatif une part plus grande dans le contrôle des dépenses publiques. Oubliait-on que les anciennes lois de crédits supplémentaires et extraordinaires ne mentionnaient que les dépenses, et que, quant aux ressources, elles n'étaient nullement spécifiées, contrairement aux prescriptions formelles de la loi? Le grand mérite du budget rectificatif, c'est qu'on était obligé d'apporter, à côté des dépenses nouvelles, des ressources correspondantes.

Enfin, vers les derniers jours de la session (12 juin 1865), M. le marquis d'Andelarre exposait, au nom de la Commission chargée de l'examen d'un crédit supplémentaire de 6,648,398 francs à ouvrir au ministère de la guerre, les modifications successivement apportées à la législation sur les crédits supplémentaires, et reconnaissait, en ce qui touchait le projet soumis à l'approbation de la Chambre, que les règles établies par le sénatus-consulte de 1861 avaient été fidèlement observées.

CONCLUSION.

SOMMAIRE.

Urgence du sénatus-consulte. — Son action constatée par la réduction successive des crédits supplémentaires et extraordinaires. — Sa raison d'être, au point de vue de la Constitution impériale.

Sous le régime antérieur à la loi de 1817, il n'existait aucun moyen régulier de dépenser au delà du budget voté ; il n'y avait d'autre alternative pour les Ministres que de se renfermer dans ce budget ou d'engager leur responsabilité personnelle en dépensant sans crédit. Mais comme certaines nécessités gouvernementales ramenaient périodiquement cette illégalité, on crut devoir déterminer la forme constitutionnelle suivant laquelle un Ministre pourrait engager des dépenses au delà du budget pendant l'absence des Chambres. Depuis lors, une longue expérience a démontré combien il était difficile de restreindre l'usage de cette faculté, en présence de l'entraînement des dépenses utiles, si général et si naturel aux Gouvernements comme aux populations.

Pour tout esprit impartial, il ressort de l'exposé qui précède que les nombreuses mesures adoptées par les pouvoirs et par les Chambres qui se sont succédé depuis près de cinquante ans, avaient été impuissantes à arrêter le développement des crédits supplémentaires et extraordinaires ouverts dans l'intervalle des sessions. Un nouvel essai de réglementation eût été probablement aussi infructueux que par le passé. Que restait-il donc à faire, sinon de couper le mal dans sa racine même, en obtenant du Souverain qu'il abandonnât l'une de ses principales prérogatives, celle d'ouvrir des crédits par décrets? Telle est la raison d'être, telle est l'œuvre du sénatus-consulte du 31 décembre 1861, qui a ouvert, sous ce rapport, une nouvelle ère financière.

Nous allons donc essayer de démontrer quelle a été, dès aujourd'hui, l'influence de cet acte important sur le chiffre des crédits supplémentaires et extraordinaires des derniers budgets, comparativement aux exercices soumis aux régimes précédents. Mais afin de ne rapprocher que des termes identiques, nous laisserons en dehors de cette comparaison les dépenses de guerre, dont les nécessités s'imposent à tous les régimes financiers quels qu'ils soient, et nous n'examinerons, à ce point de vue, que les services habituels des budgets.

Dans ce but, il a été dressé un tableau inséré ci-après (pages 118-119). Il présente, de 1845 à 1866, les crédits alloués au budget primitif et les crédits supplémentaires et extraordinaires qui y ont été successivement ajoutés soit par des lois, soit par des décrets, en distinguant, comme on l'a dit, les crédits concernant les services habituels des budgets de ceux qui ont été la conséquence directe d'événements de guerre.

Il résulte de ce tableau que les crédits supplémentaires et extraordinaires ouverts par des lois et des décrets pour les services habituels des budgets ont varié, pendant les années 1854 à 1861, entre 104 et 271 millions, et qu'ils se sont élevés, en moyenne, à 170 millions ; que, pour les années 1862 à 1866, ces crédits, qui, depuis 1862, n'ont plus été ouverts que par des lois, sont descendus successivement de 131 millions en 1862, à 84 millions en 1863, 48 millions en 1864, 24 millions en 1865, et ne seront en 1866 que de 34 millions, malgré 12 millions demandés et obtenus pour les travaux publics ; que, par conséquent, la moyenne des crédits supplémentaires et extraordinaires de 1862 à 1866 n'est que de 64 millions au lieu de 170 pour la période précédente.

On ne saurait attribuer cette réduction successive du chiffre des crédits supplémentaires depuis le sénatus-consulte à l'augmentation du budget primitif, puisque le même tableau démontre qu'après s'être accru au point de départ d'une manière assez sensible, par suite d'une évaluation plus large des besoins réels, ce budget tend à décroître sans interruption depuis plusieurs années.

Ce tableau permet de reconnaître aussi que, sous le régime antérieur à 1848, celui de la *spécialité par chapitres*, les crédits ouverts

en dehors de l'autorisation législative, pour les services ordinaires, se sont élevés, en 1845 à 45 millions, en 1846 à 61 millions et en 1847 à 64 millions, tandis que les seules insuffisances de crédits auxquelles il ait été pourvu en dehors de la loi, depuis le sénatus-consulte, c'est-à-dire par *virement sur d'autres chapitres,* ont été en 1862 de 30 millions, en 1863 de 24 millions, en 1864 de 17 millions, enfin, en 1865 de 27 millions.

Il montre encore que les virements opérés sont loin d'avoir absorbé tous les crédits disponibles et que, chaque année, ils ont été sensiblement inférieurs au chiffre des annulations définitives.

En présence de ces résultats et sans méconnaître d'ailleurs le mérite des dépenses faites sous les régimes précédents, n'est-on pas fondé à répéter que les bons effets du sénatus-consulte s'affirment, dès à présent, d'une manière réelle, et qu'ils deviendront bien plus sensibles encore lorsque le nouveau système inauguré en 1862 s'appliquera à des époques normales, c'est-à-dire n'ayant pas à subvenir, comme les exercices de 1862 à 1866, à des expéditions coûteuses de guerre et de marine?

Enfin, et nous terminerons par cette observation, la législation fondée par le sénatus-consulte en matière de crédits supplémentaires est en parfait accord avec l'esprit de la Constitution de 1852. S'il était juste que, sous le régime de la responsabilité ministérielle, les Ministres eussent le droit de présenter à la signature du Souverain des décrets ouvrant de nouveaux crédits, alors que ces actes n'engageaient que leur propre responsabilité, on ne saurait admettre qu'ils dussent conserver la même initiative sous une Constitution qui ne reconnaît d'autre responsabilité que celle du Chef de l'État. Dès lors, le droit d'ouvrir des crédits extrabudgétaires ne revenait-il pas exclusivement au corps politique qui peut seul autoriser les impôts nécessaires pour couvrir ces dépenses ?

En droit et en justice, comme au point de vue des résultats matériels, le sénatus-consulte du 31 décembre a donc réalisé dans notre législation financière une amélioration incontestable.

APPENDICE.

RELEVÉ DES CRÉDITS OUVERTS AUX EXERCICES 1845 À 1866.

EXERCICES.	CRÉDITS OUVERTS par le budget primitif. (a)	CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES ET EXTRAORDINAIRES — OUVERTS PAR DES LOIS. Pour dépenses extraordinaires de guerre.	Pour autres services.	Pour dépenses d'exercices clos.	Total des crédits ouverts par des lois.	OUVERTS PAR DES ORDONNANCES OU DES DÉCRETS. Pour dépenses extraordinaires de guerre.	Pour autres services.	Pour fonds de concours et crédits reportés.	Crédits ouverts par décrets de virements.	Total des crédits ouverts par des ordonnances ou des décrets.
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
	francs.	francs.	fr. c.	fr. c.	fr. c.	francs.	fr. c.	fr. c.	fr. c.	fr. c.
RÉGIME DE L'ORDONNANCE DU 31 MAI 1838.										
1845.	1,233,678,583	"	128,984,348 71	4,922,240 54	133,906,589 25	"	45,102,634 36	69,305,388 51	"	114,408,022 87
1846.	1,296,594,892	"	125,360,339 54	4,848,538 23	130,208,877 77	"	61,052,813 01	78,550,851 12	"	139,603,664 13
1847.	1,314,391,811	"	156,024,029 97	5,743,019 13	161,767,049 10	"	64,918,607 81	114,011,683 23	"	178,930,291 04
RÉGIME DU SÉNATUS-CONSULTE DU 25 DÉCEMBRE 1852.										
1854.	1,350,295,667	"	1,362,386 31	5,833,359 82	7,195,746 13	335,819,545	166,587,177 14	3,972,125 10	8,144,466 91	514,523,314 15
1855.	1,393,379,304	"	1,028,188 55	5,941,478 70	6,969,667 25	638,271,055	216,809,895 79	6,129,281 42	7,750,122 01	868,960,354 22
1856.	1,430,689,126	"	14,486,355 77	8,731,733 81	23,218,089 58	426,327,480	179,099,781 53	6,950,301 53	17,684,770 49	630,062,333 55
RÉGIME DU SÉNATUS-CONSULTE CI-DESSUS ET DU DÉCRET DU 10 NOVEMBRE 1856.										
1857.	1,523,165,017	"	8,955,977 68	8,308,764 31	17,264,741 99	48,319,688	96,171,288 31	6,818,322 52	10,031,061 89	161,340,360 72
1858.	1,536,255,433	"	13,352,797 37	15,440,639 89	28,793,437 26	14,079,782	91,074,358 16	7,301,538 76	6,177,138 00	118,632,816 92
1859.	1,575,601,089	140,000,000	5,172,791 91	12,059,787 53	157,232,579 44	212,265,600	138,103,930 08	22,002,050 06	10,669,916 11	383,041,496 25
1860.	1,626,644,530	"	51,598,738 79	10,531,861 11	62,130,599 90	148,534,889	98,399,369 33	45,223,615 86	12,103,236 96	304,261,111 15
1861.	1,634,350,715	"	99,500,282 00	9,007,786 28	108,508,068 28	86,018,000	172,111,447 37	56,075,185 92	14,691,750 50	328,896,383 79
RÉGIME DU SÉNATUS-CONSULTE DU 31 DÉCEMBRE 1861.										
1862.	1,759 340,772	108,361,971	131,328,028 05	8,372,398 01	248,062,397 06	"	"	65,867,712 86	30,258,393 84	96,126,106 70
1863.	1,842,695,577	146,475,613	84,315,368 33	6,400,483 75	237,191,465 08	"	"	44,693,525 91	24,922,029 27	69,615,555 18
1864.	1,881,659,001	104,469,619	48,945,077 20	6,305,743 88	159,720,440 08	"	"	24,680,859 87	17,376,260 05	42,057,119 92
1865.	1,869,774,583	62,582,832	24,842,258 53	6,999,989 83	94,425,080 36	"	"	26,800,334 38	27,881,386 62	54,681,721 00
1866.	1,841,040,414	51,289,005	34,742,506 31	(e)	86,031,511 31	"	"	(e) 12,566,006 88	(e) 6,990,885 78	(e) 19,556,892 66

Suite du tableau ci-dessus.

EXERCICES.	TOTAL des crédits supplémentaires et extraordinaires.	TOTAL des crédits ouverts à chaque exercice.	CRÉDITS ANNULÉS par les lois de règlement. (b)	CRÉDITS ANNULÉS par décrets de virements.	CRÉDITS ANNULÉS par des lois ou décrets.	CRÉDITS ANNULÉS TOTAL des annulations de crédits.	RESTE pour crédits employés. (c)	OBSERVATIONS.
12	13	14	15	16	17	18	19	20
	fr. c.	fr. c.	fr. c.	fr. c.	fr. c.	fr. c.	fr. c.	
RÉGIME DE L'ORDONNANCE DU 31 MAI 1838.								
1845.	248,314,612 12	1,481,993,195 12	38,214,696 65	"	96,300,478 62	134,515,175 27	1,347,478,019 85	(a) Non compris les crédits pour dépenses sur ressources départementales et spéciales.
1846.	269,812,541 90	1,566,407,433 90	51,456,729 55	"	96,255,145 93	147,711,875 48	1,418,695,558 42	
1847.	340,697,340 14	1,655,089,151 14	92,231,180 29	"	83,820,455 73	176,051,636 02	1,479,037,515 12	
RÉGIME DU SÉNATUS-CONSULTE DU 25 DÉCEMBRE 1852.								(b) Y compris les crédits annulés pour restes à payer.
1854.	521,719,060 28	1,872,014,727 28	41,558,233 27	8,144,466 91	12,814,288 55	62,516,988 73	1,809,497,738 55	(c) Résultats conformes à ceux des lois de règlement, déduction faite des dépenses départementales et spéciales.
1855.	875,930,021 47	2,269,309,325 47	41,235,991 63	7,750,122 01	934,444 22	49,920,557 86	2,219,388,767 61	
1856.	653,280,423 13	2,083,969,549 13	58,530,496 38	17,684,770 49	1,349,490 57	77,564,757 44	2,006,404,791 69	
RÉGIME DU SÉNATUS-CONSULTE CI-DESSUS ET DU DÉCRET DU 10 NOVEMBRE 1856.								(d) Dont 45,130,768 fr. provenant de l'annulation *des rentes de l'amortissement*, et 24,000,000 fr. d'annulations définitives qui pourront s'améliorer en règlement d'exercice.
1857.	178,605,102 71	1,701,770,119 71	28,178,302 81	10,031,061 89	354,883 26	38,564,247 96	1,665,205,871 75	
1858.	147,426,254 18	1,683,681,687 18	31,580,999 58	6,177,138 00	12,669,187 33	50,427,324 91	1,633,254,362 27	
1859.	540,274,075 69	2,115,875,164 69	52,439,931 51	10,669,916 11	45,140,960 62	108,250,808 24	2,007,624,356 45	
1860.	366,391,711 05	1,993,036,241 05	48,544,882 07	12,103,236 96	52,277,736 32	112,925,855 35	1,880,110,385 70	
1861.	437,404,452 07	2,071,755,167 07	39,097,435 15	14,691,750 50	76,125,926 86	129,915,112 51	1,941,840,054 56	(e) Résultats qui ne peuvent être actuellement connus d'une manière exacte.
RÉGIME DU SÉNATUS-CONSULTE DU 31 DÉCEMBRE 1861.								
1862.	344,188,503 76	2,103,529,275 76	71,427,143 76	30,258,393 84	20,968,827 95	122,654,365 55	1,980,874,910 21	
1863.	306,807,020 26	2,149,502,597 26	55,846,444 37	24,922,029 27	21,899,115 43	102,667,589 07	2,046,835,008 19	
1864.	201,777,560 00	2,083,436,561 00	47,177,778 46	17,376,260 05	8,483,573 08	73,037,611 59	2,010,398,949 41	
1865.	149,106,801 36	2,018,881,384 36	(d) 69,130,768 00	27,881,386 62	4,593,150 00	(e) 101,605,304 62	(e) 1,917,276,079 74	
1866.	(e) 105,588,403 97	(e) 1,946,628,817 97	(e) 24,000,000 00	(e) 6,990,885 78	(e) 1,185,000 00	(e) 32,175,885 78	(e) 1,914,452,932 19	

SÉNATUS-CONSULTE

DU 31 DÉCEMBRE 1861

PORTANT MODIFICATION DES ARTICLES 4 ET 12

DU SÉNATUS-CONSULTE DU 25 DÉCEMBRE 1852.

NAPOLÉON, etc.

ARTICLE PREMIER.

Le budget des dépenses est présenté au Corps législatif avec ses divisions en sections, chapitres et articles.

Le budget de chaque ministère est voté par sections, conformément à la nomenclature annexée au présent sénatus-consulte.

La répartition par chapitres des crédits accordés pour chaque section sera réglée par décret de l'Empereur, rendu en Conseil d'État.

ART. 2.

Des décrets spéciaux, rendus dans la même forme, peuvent autoriser des virements d'un chapitre à un autre dans le budget de chaque ministère.

ART. 3.

Il ne pourra être accordé de crédits supplémentaires ou de crédits extraordinaires qu'en vertu d'une loi.

ART. 4.

Il n'est point dérogé aux dispositions des lois existantes en ce qui concerne les dépenses d'exercices clos restant à payer, les dépenses des départements, des communes et des services locaux, et les fonds de concours pour dépenses d'intérêt public.

ART. 5.

Les articles 4 et 12 du sénatus-consulte du 25 décembre 1852 [1] sont modifiés en ce qu'ils ont de contraire au présent sénatus-consulte.

NOMENCLATURE

annexée au sénatus-consulte portant modification des articles 4 et 12 du sénatus-consulte du 25 décembre 1852.

MINISTÈRE D'ÉTAT.

PREMIÈRE PARTIE. — SERVICE ORDINAIRE.

PREMIÈRE SECTION.

Administration centrale. — Archives de l'Empire. — Correspondance de l'Empereur Napoléon Ier. — Asile de Saverne.

DEUXIÈME SECTION.

Ministres sans portefeuille. — Conseil privé. — Conseil d'État.

TROISIÈME SECTION.

Sciences et lettres. — Institut. — Beaux-arts et théâtres. — Monuments historiques. — Bâtiments civils.

QUATRIÈME SECTION.

Service des haras.

2e PARTIE. — TRAVAUX EXTRAORDINAIRES.

CINQUIÈME SECTION.

Travaux extraordinaires.

LÉGION D'HONNEUR.

(Section unique.)

---

[1] Voir ces articles, pages 32 et 34, *en note.*

MINISTÈRE DE LA JUSTICE.

PREMIÈRE SECTION.

Administration centrale. — Conseil du sceau des titres.

DEUXIÈME SECTION.

Cours et tribunaux.

TROISIÈME SECTION.

Frais de justice criminelle en France et en Algérie, et frais de statistique.

QUATRIÈME SECTION.

Dépenses diverses. — Secours temporaires, etc.

IMPRIMERIE IMPÉRIALE.

(Section unique.)

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES.

PREMIÈRE SECTION.

Administration centrale.

DEUXIÈME SECTION.

Traitement des agents du service extérieur.

TROISIÈME SECTION.

Dépenses variables et services temporaires.

CHANCELLERIES CONSULAIRES.

(Section unique.)

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR.

SERVICES IMPUTABLES SUR LES FONDS GÉNÉRAUX DU BUDGET.

PREMIÈRE SECTION.

Administration centrale.

DEUXIÈME SECTION.

Administration générale.

TROISIÈME SECTION.

Services télégraphiques.

QUATRIÈME SECTION.

Sûreté publique.

CINQUIÈME SECTION.

Service des prisons.

SIXIÈME SECTION.

Subventions et secours.

SEPTIÈME SECTION.

Service départemental sur ressources spéciales.

MINISTÈRE DES FINANCES.

PREMIÈRE SECTION.

Dette consolidée et amortissement. — Emprunts spéciaux pour canaux, chemins de fer et travaux divers. — Capitaux remboursables à divers titres. — Dette viagère. — Dotations et indemnités du Corps législatif.

DEUXIÈME SECTION.

Administration centrale. — Monnaies et médailles.

TROISIÈME SECTION.

Cour des comptes.

QUATRIÈME SECTION.

Service de trésorerie.

CINQUIÈME SECTION.

Administration des contributions directes.

SIXIÈME SECTION.

Administration de l'enregistrement, du timbre et des domaines.

SEPTIÈME SECTION.

Administration des forêts.

HUITIÈME SECTION.

Administration des douanes et des contributions indirectes.

NEUVIÈME SECTION.

Administration des tabacs.

DIXIÈME SECTION.

Administration des postes.

ONZIÈME SECTION.

Remboursements et restitutions, non-valeurs, primes et escomptes.

SERVICE SPÉCIAL DE LA FABRICATION DES MONNAIES ET DES MÉDAILLES.

(Section unique.)

MINISTÈRE DE LA GUERRE.

PREMIÈRE SECTION.

Administration centrale. — Dépôt de la guerre.

DEUXIÈME SECTION.

États-majors. — Gendarmerie.

TROISIÈME SECTION.

Solde et entretien des troupes.

QUATRIÈME SECTION

Matériel de l'artillerie et du génie, et service des poudres et salpêtres.

CINQUIÈME SECTION.

Écoles militaires. — Invalides de la guerre. — Traitements temporaires et secours. — Dépenses secrètes.

DOTATION DE L'ARMÉE.

(Section unique.)

GOUVERNEMENT GÉNÉRAL DE L'ALGÉRIE.

PREMIÈRE SECTION.

Administration centrale. — Dépenses secrètes.

DEUXIÈME SECTION.

Administration générale.

TROISIÈME SECTION.

Services de la justice, de l'instruction publique et des cultes. — Services financiers. — Services maritimes.

QUATRIÈME SECTION.

Colonisation. — Travaux publics.

MINISTÈRE DE LA MARINE ET DES COLONIES.

PREMIÈRE SECTION.

Administration centrale. — Conseils. — Inspections générales.

DEUXIÈME SECTION.

Etats-majors. — Équipages. — Troupes. — Corps entretenus. — Hôpitaux et vivres.

TROISIÈME SECTION.

Salaires d'ouvriers. — Approvisionnements généraux. — Travaux hydrauliques. — Poudres.

QUATRIÈME SECTION.

École navale. — Service hydrographique et scientifique. — Frais d'impression. — Frais de voyage et dépenses diverses. — Traitements temporaires. — Chiourmes.

CINQUIÈME SECTION.

Service colonial.

CAISSE DES INVALIDES DE LA MARINE.

(Section unique.)

MINISTÈRE DE L'INSTRUCTION PUBLIQUE ET DES CULTES.

PREMIÈRE SECTION.

Administration centrale.

DEUXIÈME SECTION.

Services généraux de l'instruction publique.

TROISIÈME SECTION.

École normale supérieure et enseignement supérieur. — Établissements scientifiques et littéraires.

QUATRIÈME SECTION.

Instruction secondaire.

CINQUIÈME SECTION.

Instruction primaire.

SIXIÈME SECTION.

Personnel du culte catholique.

SEPTIÈME SECTION

Matériel et travaux du culte catholique.

HUITIÈME SECTION.

Personnel et matériel des cultes non catholiques.

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DU COMMERCE ET DES TRAVAUX PUBLICS.

PREMIÈRE PARTIE. — SERVICE ORDINAIRE.

PREMIÈRE SECTION.

Administration centrale.

DEUXIÈME SECTION.

Personnel et service des travaux publics.

TROISIÈME SECTION.

Agriculture. — Secours spéciaux.

QUATRIÈME SECTION

Commerce. — Industrie. — Établissements thermaux, — Service sanitaire. — Secours aux colons de Saint-Domingue et autres.

CINQUIÈME SECTION.

Travaux ordinaires des ponts et chaussées. — Matériel des mines.

2e PARTIE. — TRAVAUX EXTRAORDINAIRES.

SIXIÈME SECTION.

Routes et ponts. — Canaux et rivières. — Travaux agricoles et autres.

SEPTIÈME SECTION.

Chemins de fer.

ÉCOLE CENTRALE DES ARTS ET MANUFACTURES.

(Section unique.)

SUPPLÉMENT

CONTENANT

LA LÉGISLATION SUR LES CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES

ET EXTRAORDINAIRES

DEPUIS 1862 JUSQU'À 1879.

Le Ministre des finances a pensé qu'il était utile de rééditer la brochure publiée en 1866, sur les crédits supplémentaires et extraordinaires, en la faisant suivre d'un supplément destiné à présenter les modifications successivement apportées à la législation sur la matière, depuis 1862 jusqu'en 1879.

Tel est l'objet du supplément ci-après.

CHAPITRE VI.

LES CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES ET EXTRAORDINAIRES AVANT 1871.

SOMMAIRE.

1° Sénatus-consulte du 8 septembre 1869. Vote du budget par chapitres.
2° Loi du 27 juillet 1870. — Restriction du droit de virement.
3° Arrêté du 1er avril 1871.

En vertu du sénatus-consulte du 31 décembre 1861, les crédits supplémentaires et extraordinaires ne pouvaient être accordés que par une loi. Le budget était présenté au Corps législatif avec ses divisions par sections, chapitres et articles, et le vote du budget de chaque ministère avait lieu par sections conformes à une nomenclature annexée au sénatus-consulte précité.

La répartition par chapitres faisait l'objet d'un décret ultérieur. Enfin, le Gouvernement avait la faculté d'opérer des virements d'un chapitre à un autre dans le budget de chaque ministère.

1° (Sénatus-consulte du 8 septembre 1869.) Vote du budget par chapitres.

Le sénatus-consulte de 1869 a apporté des changements importants dans la Constitution.

Ces changements, qui étaient indiqués dans le Message du 12 juillet, ont été consacrées par le sénatus-consulte du 8 septembre suivant.

Ce sénatus-consulte a reconnu au Corps législatif le droit d'initiative; il a établi pour les Ministres une responsabilité qui n'était plus limitée à des actes individuels; il a fait cesser l'incompatibilité entre

le mandat de député et les fonctions de Ministre. Il a reconnu au Sénat, en lui laissant le soin de faire son règlement intérieur et en rendant ses séances publiques, le droit de renvoyer une loi à une nouvelle délibération du Corps législatif, en indiquant les modifications dont cette loi lui paraît susceptible. Il a étendu le droit du Sénat de s'opposer à la promulgation des lois; il a laissé au Corps législatif le droit d'élire son bureau et le soin de faire son règlement intérieur; il a reconnu à tout membre du Sénat et du Corps législatif le droit d'adresser au Gouvernement des interpellations qui pouvaient être suivies d'ordres du jour motivés; enfin, il a facilité l'examen des amendements, en n'appelant plus le Conseil d'État qu'à donner des avis sur les amendements non acceptés par le Gouvernement.

Ces différentes réformes constituaient de profonds changements dans les institutions; elles en appelaient nécessairement aussi dans l'ordre financier; en conséquence, l'article 9 du sénatus-consulte du 8 septembre 1869 supprima la division du budget en sections, et prescrivit que le budget serait à l'avenir présenté au Corps législatif avec ses divisions en chapitres et articles, et qu'il serait voté par chapitres conformément à la nomenclature annexée au sénatus-consulte.

Au sujet de cet article, le rapporteur du projet de sénatus-consulte, M. le premier président Devienne (Sénat, séance du 25 août 1869), s'exprime ainsi :

Cet article n'a pas soulevé d'objections. A son occasion, il a été déclaré devant la Commission, par les organes du Gouvernement, que les virements ne seraient décidés qu'en conseil; quant à la nomenclature, que, si elle ne portait pas sur le budget extraordinaire, c'est qu'il était impossible d'appliquer la nécessité d'un tel règlement à des articles qui, par la nature des choses, changent chaque année, mais qu'il serait présenté et voté par chapitres comme le budget ordinaire.

Enfin l'article 10 déclare que les modifications apportées à l'avenir aux tarifs des douanes et des postes par des traités internationaux ne seront obligatoires qu'en vertu d'une loi.

2° (Loi du 27 juillet 1870.) — Restriction du droit de virement.

L'article 38 de la loi du 27 juillet 1870 sur le budget général des recettes et des dépenses de l'exercice 1871 porte :

« Aucun virement ne peut être opéré sur les crédits affectés au service de la dette publique.

« Le crédit alloué à titre de fonds secrets ne peut être augmenté par voie de virement.

« Aucun virement ne peut être opéré sur des crédits affectés à des dépenses extraordinaires pour élever des crédits affectés à des dépenses ordinaires.

« Aucun virement ne pourra être opéré pour augmenter les crédits votés pour les traitements de personnel.

« La prochaine loi de finances contiendra la nomenclature des crédits qui pourront être désormais augmentés par voie de virement. »

Ces différentes modifications ont été introduites par la Commission du budget sur le rapport de M. Chesnelong, qui s'exprime ainsi :

. . . *Virements. Le droit de voter le budget par chapitres résulte de la dernière Constitution. Pour que la garantie consacrée par ce droit ait toute son efficacité, il faudrait que les virements ne fussent autorisés que dans les limites du chapitre, et qu'ainsi chaque chapitre fût protégé par sa spécialité contre l'envahissement de dépenses qui ne le concernent pas. Est-il possible d'enserrer dans de si étroites bornes la liberté d'action du Gouvernement? Nous nous empressons de dire que la force des choses y répugne. On sortait autrefois de la spécialité par les crédits supplémentaires ouverts, par ordonnances ou décrets, en l'absence des Chambres; on en sort aujourd'hui par l'usage du droit de virement. Le premier système ne limitait le droit du Gouvernement que par sa responsabilité, mais il exigeait la ratification des Chambres dès leur première réunion. Le second système pose une barrière au droit du Gouvernement, en obligeant chaque département ministériel de ne se mouvoir que dans la limite des crédits qui sont alloués à l'ensemble de ses services; mais les*

virements ne tombent sous l'appréciation des Chambres qu'au moment de l'examen des comptes, et par conséquent, à une époque très éloignée des faits accomplis. Le choix n'existe, on le sait, qu'entre deux systèmes qui ont leurs inconvénients respectifs; tâchons, du moins, d'améliorer celui qui est actuellement en vigueur. C'est dans cet objet que la Commission nous propose l'article 41 (devenu l'article 38 de la loi).

Il établit d'abord qu'aucun virement ne peut être opéré sur les crédits de la dette publique et que les crédits des fonds secrets ne peuvent être augmentés par cette voie (§§ 1 et 2). Ces dispositions se justifient d'elles-mêmes.

Il interdit (§ 3) tout virement des crédits du budget extraordinaire au profit de ceux du budget ordinaire. Les dépenses du budget ordinaire sont, nous l'avons dit, des charges qu'on supporte pour assurer l'existence sociale; celles du budget extraordinaire sont des richesses qu'on crée pour alimenter et développer le progrès général. Il faut que cette seconde part soit préservée contre les débordements abusifs de la première, c'est le but et la justification de cette seconde disposition.

L'article détermine encore (§ 4) que les crédits affectés au traitement du personnel ne peuvent être augmentés par virements. C'est là, en effet, une dépense qui n'a rien d'imprévu et pour laquelle les virements, s'ils venaient l'accroître et en modifier les conditions, ne seraient qu'un moyen déguisé d'échapper au contrôle actuel et de peser, par le fait accompli, sur le contrôle futur.

Ces dispositions pourvoient aux points capitaux; elles peuvent être complétées par une étude plus approfondie. Le dernier paragraphe (§ 5) établit que la nomenclature des crédits sur lesquels le virement pourra désormais se porter sera désormais déterminée par la prochaine loi de finances.

En résumé, l'article 40, qui a reçu d'ailleurs l'assentiment de M. le Ministre des finances, renferme des garanties utiles contre les abus possibles du droit de virement; nous vous demandons de l'exprimer.

Ces considérations ont été développées et précisées par M. Chesnelong lors de la discussion générale du budget de 1871.

M. le Rapporteur du budget, répondant à des critiques assez vive-

ment formulées par M. Latour-du-Moulin contre le système des virements, s'exprimait ainsi (séance du 6 juillet 1870) :

. . . Il y a une objection de principe qui nous est faite. La voici : Le contrôle ne peut exister qu'avec la spécialité, et la spécialité est la négation du droit de virement; vous avez maintenu le droit de virement, le contrôle n'existe pas véritablement.

La Commission attachait un grand prix à la spécialité, et c'est à ce point de vue que nous avons demandé à M. le Ministre des finances de vouloir bien renoncer pour le Gouvernement au droit de répartir par décret, après le vote du budget, les crédits votés par la Chambre. La concession que M. le Ministre a faite à cet égard est consignée dans un passage du rapport qui avait sans doute échappé à l'attention de l'honorable M. Latour-du-Moulin et que je demande la permission de lire. Il est dit, en effet, à la page 163 :

« M. le Ministre des finances a déclaré, d'ailleurs, à la Commission, en réponse au vœu qui lui était exprimé, que le Gouvernement renonçait, pour l'avenir, au droit de régler par décret, après le vote du budget par les Chambres, la répartition, entre les divers services de chaque ministère, des crédits alloués. Le vote par chapitres constitue, en effet, une répartition définitive et est exclusif, sauf les virements, de toute modification ultérieure par décret. Nous avons retenu la déclaration de M. le Ministre et nous sommes heureux de vous la transmettre. »

Ainsi, Messieurs, la Commission tenait à consacrer le principe de la spécialité, et, permettez-moi de le dire, elle n'était pas fanatique du droit de virement; elle ne se dissimulait ni ses abus, ni ses inconvénients possibles.

Mais enfin, à côté de la spécialité, il y a l'imprévu auquel il faut faire sa part : on ne le peut qu'à l'aide de l'un de ces trois systèmes : ou bien en accordant aux services une dotation exagérée en vue de l'imprévu possible, ou bien en accordant au Gouvernement le droit d'ouvrir des crédits supplémentaires par décret dans l'intervalle des sessions, ou bien en accordant le droit de virement.

Quant au premier système, Messieurs, il amènerait évidemment l'exagération des dépenses. La Commission ne s'est pas arrêtée un seul ins-

tant à la pensée de l'adopter; elle n'avait plus alors que le choix entre le système des crédits supplémentaires et le système des virements.

Si l'expérience faite, en d'autres temps, des crédits supplémentaires n'avait pas révélé de graves inconvénients, évidemment nous serions allés très franchement à ce système.

Mais il n'en est pas ainsi, et voici les plaintes que l'usage ou l'abus des crédits supplémentaires arrachait, en 1847, à l'honorable M. Bignon, rapporteur de la Commission du budget. Voici ce qu'il disait :

« L'une des conditions fondamentales dans l'établissement du budget, c'est d'y exprimer la vérité dans les prévisions de dépenses; et cependant votre Commission est obligée de dire que ce principe est souvent méconnu; on procède en cela de deux manières : d'une part, en atténuant les dépenses des services votés auxquels on peut pourvoir par ordonnance en l'absence des Chambres; de l'autre, en exagérant les prévisions pour les services qui ne sont pas compris dans la nomenclature. C'est ainsi qu'on est incessamment conduit à venir réclamer des crédits supplémentaires qui prennent chaque année un plus grand développement et changent complètement la situation des budgets en exercice. »

Et un peu plus loin :

« L'extension immodérée des demandes de crédits supplémentaires, contre lesquelles nous devons nous élever de toutes nos forces, nous oblige à mettre en évidence et à combattre tout ce qui peut contribuer à les accroître. L'une des causes principales, c'est l'extension de la faculté, aux termes de l'article 3 de la loi du 24 avril 1833, d'ouvrir, par ordonnance du Roi, des crédits supplémentaires en l'absence des Chambres. Nos prédécesseurs se sont montrés sévères à l'égard des propositions qui sont faites annuellement pour étendre l'exercice de cette faculté, nous ne le serons pas moins cette année. Il y a dix ans, ce droit n'était ouvert que pour cinquante et un chapitres; on le réclame pour soixante-treize au budget en cours d'examen, dont quatre nouveaux ».

Eh bien! Messieurs, que devait faire, dans cette situation, la Commission du budget? Elle se trouvait, comme vous le voyez, entre le système des crédits supplémentaires, qui n'est pas très bon, et le système du droit de virement, qui n'est pas irréprochable, et alors elle s'est dit que ce qu'il y avait de mieux à faire, c'était de conserver le

droit de virement en le modifiant, en le limitant et en le réglementant. Et alors elle a présenté l'article 40 où se trouvent des dispositions qui ne sont pas sans importance, car ces dispositions, les voici : elles interdisent le virement pour les crédits affectés au service de la dette publique; elles interdisent le virement pour les fonds secrets; elles l'interdisent, ce qui est plus considérable et plus sérieux, pour tous les chapitres du personnel, dans tous les ministères; elles l'interdisent de l'extraordinaire à l'ordinaire. Est-ce tout? Non; il y a un dernier paragraphe qu'a oublié M. Latour-du-Moulin dans sa citation, un dernier paragraphe qui dit que la loi de finances de l'année prochaine déterminera la nomenclature des chapitres sur lesquels pourra s'exercer le virement.

Vous comprenez, Messieurs, qu'une nomenclature semblable est une chose délicate et difficile à faire; nous ne pouvions l'improviser, et nous avons voulu nous donner une année de réflexion; mais en même temps nous avons inscrit dans la loi le principe de la nomenclature et l'obligation de la présenter l'année prochaine. Est-ce que cela n'est rien? Est-ce que la Commission ne s'est pas préoccupée de rendre complète l'efficacité du contrôle du Corps législatif? J'espère qu'après ces explications la Chambre nous rendra pleine justice.

Le système des virements était, d'autre part, défendu en ces termes par M. P. Bethmont :

.... *Au sujet de la question des virements, je me permettrai de faire non pas une supposition, mais d'adresser une question à M. le Ministre des finances. Je me trompe, non pas au Ministre des finances, mais aux Ministres de la guerre, de la marine, du commerce, des travaux publics, etc., et je crois qu'à cette question la réponse ne peut être douteuse. Je demande, si on leur proposait, comme Ministres, d'avoir à choisir entre le droit de virement tel qu'il est réglé maintenant, surtout tel qu'il sera réglé l'année prochaine, et le droit de procéder par voie de crédits, je leur demande si, comme Ministres, comme hommes d'initiative, comme hommes d'action, ils ne préféreraient pas la voie des crédits? Oui, j'en suis convaincu.*

M. LE MINISTRE DES FINANCES. *Oui, certainement, comme Ministre, mais pas comme Ministre des finances.*

M. Paul Bethmont. C'est ce que je dis. J'ai voulu parler du Ministre de la guerre, du Ministre des travaux publics, du Ministre de la marine et de tous les autres, excepté de M. le Ministre des finances, qui se trouve ici en opposition avec tous ses collègues.

Pour tous les Ministres donc, sauf le Ministre des finances, la voie des crédits est la voie commode, la voie facile, par une raison très simple, c'est qu'elle ne rencontre que l'opposition très vive du Ministre des finances, mais non pas les contradictions de tous les chefs de direction dans l'intérieur des ministères.

Au contraire, avec le droit de virement que voyons-nous? Voici ce que nous voyons, ou plutôt ce que nous devons voir, si nous savons pénétrer dans l'intérieur des ministères.

Je suppose qu'un Ministre veuille augmenter une branche quelconque de son administration : avec le droit de virement, tel qu'il est établi, quels sont les premiers obstacles qu'il rencontre? Précisément des obstacles intérieurs dans son ministère même, et pourquoi? parce que dans ce cas il favorise une seule branche de ses services au détriment de toutes les autres, de telle sorte que tous les autres chefs de division viennent lui représenter que leur division n'est pas assez dotée; qu'il y a des services indispensables; qu'il est impossible d'accorder cette faveur à telle autre division; que cette division demande toujours, et qu'eux aussi auraient droit de réclamer; qu'en tout cas, ils ne peuvent rien céder de ce que les Chambres leur ont accordé. Et ils sont ainsi, par leur opposition à la prétention d'une des branches du service confiées au Ministre, les gardiens de l'économie de nos finances. C'est ce que j'appellerai une jalousie salutaire.

Eh bien! quand nous nous trouvons en face de dépenses qui sont, je dirai presque attrayantes, qui présentent un côté utile; quand nous pouvons, par un procédé intelligent, presque gracieux, créer, au profit de l'équilibre du budget, la guerre civile dans l'intérieur d'un ministère, pourquoi ne pas en profiter?

Au contraire, avec le système des crédits ouverts dans l'intervalle des sessions par simples décrets, rien ne nous protège; le Ministre des finances résiste, mais il résiste seul, et bientôt il est débordé; chaque Ministre spécial fait la chose qu'il constate, et opère par voie de crédit, et il vient devant la Chambre avec des faits accomplis. Les faits accomplis,

Messieurs, ont une puissance toujours très grande, mais surtout irrésistible, quand la Chambre, à laquelle ils sont soumis, sait que ces faits accomplis l'ont été avec bonne foi et avec le désir de bien faire.

Par conséquent, gardons pour notre profit ce système qui sera encore amélioré l'année prochaine, et qui, cette année déjà plus que pour les années précédentes, à cause de la responsabilité ministérielle, garantit dans une plus large mesure la solidité de nos finances.

Au cours de la discussion du budget de 1871, dans le sein du Corps législatif, la question suivante fut posée par M. P. Bethmont, député (séance du 20 juillet 1870), sur le quatrième paragraphe :

Quelle est la portée exacte de ce quatrième paragraphe? Voulez-vous dire que l'on ne pourra pas augmenter les traitements du personnel? Voulez-vous dire, qui plus est, que l'on ne pourra pas augmenter les chapitres intitulés : Chapitres du personnel? Ce sont là des questions que je me permets d'adresser, pour qu'une explication d'ensemble nous soit donnée sur ces différents points.

M. le Ministre des finances (M. Segris) répond que, sur le sens à attribuer au quatrième paragraphe de cet article, le Gouvernement s'était mis d'accord avec la Commission du budget :

Il semblerait, en effet, si l'on s'en tenait à la lettre, que l'article 40 (38) interdit d'une façon absolue, et en tout cas, toute augmentation de crédits en ce qui concerne le traitement du personnel. Mais il y a certaines natures d'emplois qui résisteraient, indépendamment de la volonté du Ministre, à une application aussi absolue de cet article; vous allez le comprendre.

Il y a un très grand nombre d'employés, dans l'enregistrement, par exemple, dont le traitement ne consiste qu'en remises, et ces remises s'accroissent nécessairement, suivant le développement même de la recette; vouloir emprisonner un crédit de cette nature dans une limite invariable, ce serait aller en quelque sorte contre la nature des choses.

Il y a un autre ordre d'employés, comme les employés du timbre et des grandes régies financières, dont le personnel non plus que le traitement ne peuvent être renfermés dans des limites infranchissables. Par exemple, au moment des élections ou dans d'autres circonstances qui

surexcitent l'attention ou la curiosité publiques, il peut arriver que, à raison du tirage exceptionnel des journaux et par suite de la nécessité de timbrer un nombre imprévu de feuilles, on soit obligé d'augmenter le personnel, sous peine de manquer aux exigences qui se produisent. Eh bien! nous sommes parfaitement d'accord avec la Commission du budget qu'en ce cas les dispositions du quatrième paragraphe de l'article 40 ne doivent pas recevoir application; aussi, sans qu'il soit nécessaire de modifier le texte de l'article, il a été entendu que ces explications resteraient comme le commentaire de la disposition qui est, en ce moment, soumise à la Chambre.

M. le Rapporteur précise la portée de la disposition, en ajoutant que :

Sauf les exceptions qui viennent d'être signalées, les créations d'emploi et les traitements attachés au personnel sont déterminés par les crédits alloués et ne peuvent être modifiés par voie de virement, de manière à échapper au contrôle du Corps législatif.

Voilà le résultat que nous avons voulu atteindre, et c'est en quoi M. le Ministre des finances est d'accord avec la Commission du budget.

3e Arrêté du 1er avril 1871.

Un arrêté du 1er avril 1871, rendu par le Président du Conseil, Chef du Pouvoir exécutif de la République française, porte que, à l'avenir, aucune dépense de l'État ne devra être engagée et ne sera acquittée par le Trésor qu'autant que le Ministre des finances aura reconnu la possibilité d'y pourvoir.

CHAPITRE VII.

LOI DU 16 SEPTEMBRE 1871.

SOMMAIRE.

1° Nécessité de reviser le budget de 1871. — Proposition de MM. Guichard et Raudot. — Réponse du Ministre des finances et du Chef du Pouvoir exécutif.

2° Présentation par le Gouvernement de deux projets de loi concernant le budget rectifié de l'exercice 1871. — Rapport de M. Casimir Périer.

3° Lois des 30 mars et 20 décembre 1872. — Modification à la nomenclature des services votés.

4° Décret du 3 avril 1876, autorisant l'ouverture aux Ministres de la guerre et de la marine, de crédits par anticipation applicables à l'exercice suivant.

5° Loi du 12 août 1876. — Réunion en un seul projet de loi des demandes de crédits supplémentaires et extraordinaires dont le besoin s'est fait sentir dans l'intervalle d'un mois au moins.

6° Ouverture par décrets de crédits supplémentaires et extraordinaires pendant la durée de la dissolution de la Chambre des députés. — Rapport de M. Cochery, député. — Discussion au Sénat : MM. Caillaux et le Ministre des finances, M. Léon Say.

7° Loi de principe sur les crédits supplémentaires. — Le Ministre des finances, M. Léon Say. — Modifications apportées par le Sénat. — M. Berthauld, rapporteur.

8° Loi du 13 juin 1878, qui fixe la nomenclature pouvant donner lieu à ouverture de crédits supplémentaires sur l'exercice 1878 pendant la prorogation des Chambres. — Sénat : M. Cazot, rapporteur, répond aux objections formulées par la minorité de la Commission des finances.

1° Nécessité de reviser le budget de 1871. — Proposition de MM. Guichard et Raudot. — Réponse du Ministre des finances et du Chef du Pouvoir exécutif.

Un membre de l'Assemblée nationale, M. Guichard, dans la séance du 3 mars 1871, a déposé en son nom et au nom de

M. Raudot, une proposition de loi ayant pour objet de décider que l'Assemblée nationale nommera de suite dans ses bureaux la Commission de finances dont la nomination est prescrite par l'article 23 de son règlement, et que cette Commission sera chargée d'étudier et de proposer à l'Assemblée nationale les modifications que les circonstances commandent d'apporter sans délai au budget de 1871.

Cette proposition a été combattue par le Ministre des finances, M. Pouyer-Quertier, qui a réclamé pour le Gouvernement l'initiative de la présentation d'un projet de loi sur le budget rectifié de 1871.

M. Thiers, Chef du Pouvoir exécutif, a fait connaître en ces termes l'opinion du Gouvernement :

Qu'il faille faire des réductions, cela est incontestable : il faudrait être bien peu sage pour ne pas tenir compte de la gravité de la situation et des charges qui vont peser sur le pays. Ces charges sont grandes, sans doute; mais il ne faut pas non plus les exagérer, car ce serait alarmer inutilement le pays. Eh bien! qu'il faille réduire les charges autant que nous le pourrons, cela n'est pas douteux; que nous devions nous-mêmes faire tout de suite un examen rapide de celles des dépenses qui, portées dans le budget de 1870, ne doivent pas être maintenues au même taux, dans le budget de 1871, ce n'est pas chose contestable, et moins que personne nous voudrions le contester.

Mais il ne faut pas voir dans le budget ce qui n'y est pas, ou, pour mieux dire, il faut voir tout ce qui s'y trouve. Si l'on n'y regardait que les dépenses, on ne verrait que la partie matérielle; mais il y a plus : dans un budget se trouve tout un système d'administration, tout un système de gouvernement. Il y a, par exemple, la constitution tout entière de l'armée.

Eh bien! comment voulez-vous déterminer, dès aujourd'hui, immédiatement, dans une Commission de finances, un budget qui devra être la représentation exacte d'un système d'administration ou de gouvernement auquel vous vous arrêterez?

Si vous voulez prendre l'initiative d'une telle modification, qui sera la nouvelle organisation d'un gouvernement tout entier, à la bonne heure! Mais alors prenez garde! et pour ma part, je ne me résignerai

jamais à laisser violer les limites qui doivent exister entre une Assemblée, même souveraine, et le pouvoir exécutif.

Si vous voulez établir le budget vous-mêmes, c'est-à-dire statuer dès à présent sur l'administration de l'État et la constitution de l'armée par une Commission du budget, vous confondrez par là même, — et c'est là le grand danger en présence d'une seule Assemblée, — le pouvoir législatif avec le pouvoir exécutif.

Faites bien attention à cette limite. On doit laisser l'initiative au Gouvernement. Le Gouvernement sait très bien quel est l'appui qu'il peut trouver en vous pour toutes les réductions nécessaires, et il ne serait pas assez imprudent pour vouloir se priver de l'appui de l'Assemblée dans ces réformes, dont quelques-unes seront très douloureuses. Mais ce qui est impossible, c'est que vous fondiez vous-mêmes, dans une Commission, tout un système d'administration et de gouvernement. Laissez-nous vous apporter un projet de budget : vous verrez alors si les réformes qui vous seront proposées sont suffisantes, ou si elles ne le sont pas. Mais enlever au pouvoir exécutif l'initiative qui lui appartient, vous ne sauriez le vouloir; car vous vous exposeriez à faire ce qui a été fait à une autre époque et qui a laissé dans notre histoire de tristes et douloureux souvenirs.

M. de Tillancourt. L'Assemblée serait une Convention.

M. le Chef du Pouvoir exécutif. Je voulais éviter le mot qui vient d'être prononcé; mais je vous supplie de veiller à bien observer la limite des pouvoirs. Ce n'est pas notre faible et passager pouvoir que je défends ici; je n'ai en vue que les principes. Il est impossible que le budget soit proposé par une autre autorité que par le Gouvernement lui-même.

Lorsque le règlement dit qu'une commission sera nommée pour examiner la loi de finances, il s'agit de la loi qui est proposée chaque année, et elle ne peut être présentée que par le Gouvernement. Il faut que l'initiative lui en reste.

Après ces observations et les explications échangées entre MM. Raudot et le marquis d'Andelarre, l'urgence ne fut pas déclarée et la proposition de M. Guichard fut renvoyée à la Commission d'initiative parlementaire.

2° Présentation par le Gouvernement de deux projets de loi concernant le budget rectifié de l'exercice 1871. — Rapport de M. Casimir Périer.

A la suite de ce vote, qui laissait au Gouvernement l'initiative de la présentation d'un projet de loi sur le budget de 1871, un premier projet a été présenté par le Gouvernement, le 15 avril 1871, sur les crédits rectifiés de 1871.

Un second projet a été déposé le 12 juin suivant (annexe n° 314), dans le but de : 1° rectifier les voies et moyens du budget de l'exercice 1871 et de fixer le résultat probable de ce budget; 2° d'établir des augmentations d'impôts et des impôts nouveaux pour faire face aux obligations résultant des charges et des dépenses de la guerre et des déficit des budgets de 1870-1871.

La Commission chargée de l'examen du projet de budget de l'exercice 1871 a rétabli le vote du budget par chapitres et a interdit les virements de crédits d'un chapitre à un autre (art. 30). En outre, elle s'est inspirée des dispositions de la loi du 24 avril 1833, du 23 mai 1834, et de celles non abrogées de la loi du 15 mai 1850, en donnant au Gouvernement la faculté d'ouvrir, en cas de prorogation de l'Assemblée nationale, des crédits supplémentaires et extraordinaires, sous la condition expresse que les décrets qui auront provisoirement accordé ces crédits seront soumis à la sanction de l'Assemblée nationale dans les quinze premiers jours de sa prochaine réunion. Elle s'inspire également de la loi précitée du 15 mai 1850 en restreignant la faculté d'ouverture des crédits supplémentaires aux services dénommés dans une nomenclature annexée. Enfin, elle supprime le budget extraordinaire créé par la loi du 2 juillet 1862.

Ces différentes propositions sont justifiées par les considérations suivantes présentées par M. Casimir Périer dans le rapport fait au nom de la Commission sur le budget rectifié de l'exercice 1871 (annexe n° 575, 31 août 1871).

Nous avons, Messieurs, en terminant ce rapport, à vous proposer une réforme qui nous a paru indispensable et à laquelle le Gouvernement a

donné son plein acquiescement. Nous voulons parler du vote des budgets et de la spécialité des crédits.

Il peut être utile de rappeler brièvement les principales phases que la législation de nos budgets a traversées sous l'Empire.

D'après la Constitution impériale (art. 12 du sénatus-consulte du 25 décembre 1852), le budget était voté par ministères, et la répartition par chapitres des crédits votés pour chaque ministère se faisait par décrets impériaux rendus en Conseil d'État.

De semblables décrets pouvaient autoriser des virements d'un chapitre à un autre.

En 1853, le Ministre des finances, M. Bineau, exposant le nouveau mode de voter les budgets, n'hésitait pas à en avouer la portée : « Le pays, par ses députés, fixe annuellement la somme qu'il veut mettre à la disposition du Chef de l'État pour le gouverner, l'administrer et le défendre. Cette somme une fois déterminée, c'est au Chef de l'État à en régler l'emploi suivant les besoins et les intérêts du pays. »

D'après cette doctrine, l'Administration des finances de l'État devenait une entreprise à forfait, et M. Troplong, lui donnant son vrai nom, l'appelait un abonnement.

Toutefois, par une conséquence logique et dont il semblait impossible de s'affranchir, le Ministre des finances ajoutait : « Le but sera atteint, mais à condition que, sauf des cas tout à fait extraordinaires et exceptionnels, les crédits supplémentaires disparaîtront. La faculté de virement d'un chapitre à un autre supprimera la presque totalité des annulations de crédits. Il faut, par contre, qu'elle supprime de même la presque totalité des crédits supplémentaires. »

On sait ce qu'a produit ce système.

De 1852 à 1861, les crédits supplémentaires, malgré la facilité de virement, se sont élevés, déduction faite des années de guerre 1854, 1855, 1856 et 1859, à plus de 1 milliard, c'est-à-dire à 160 millions environ pour chacune des années de paix.

C'est ce que n'ont jamais manqué de faire ressortir, il faut le reconnaître, les rapporteurs des budgets; c'est ce qu'a souvent signalé et combattu une opposition qui suppléait à sa faiblesse numérique par le talent et l'activité, et, plus d'une fois, des bancs de la majorité même, s'élevèrent d'honorables protestations.

Le mal avait pris de telles proportions qu'il amena le fameux rapport de M. Fould et le sénatus-consulte du 31 décembre 1861. Des points principaux formaient la base du système de M. Fould : la suppression des crédits supplémentaires et extraordinaires, à moins qu'ils ne fussent accordés par une loi, le vote du budget par sections et la répartition par décret entre les chapitres des crédits votés. Des virements pouvaient avoir lieu entre les chapitres d'une section et même d'une section à l'autre en vertu d'un décret.

*Le Chef de l'État ayant le droit de modifier par des décrets la répartition des chapitres entre les sections pour lesquels des crédits avaient été votés, le droit des virements devenait sans autres limites que celles du budget d'un ministère. En outre, ce n'était pas seulement sur l'*excédent *des chapitres, c'est-à-dire sur les sommes* non nécessaires, *c'était sur le* disponible, *c'est-à-dire sur les sommes* non encore employées, *qu'on avait le droit de faire porter les virements, de sorte que ces sommes devenant plus tard nécessaires aux services auxquels elles avaient été d'abord affectées, il fallait les restituer au chapitre duquel elles avaient été distraites.*

Deux ans ne s'étaient pas écoulés que l'événement avait démontré l'inanité de ce système. Il avait fallu recourir à des crédits extraordinaires en l'absence du Corps législatif, malgré les dispositions formelles du sénatus-consulte du 31 décembre 1861. Prétendre supprimer absolument les crédits supplémentaires et extraordinaires est une chimère. En effet, de quelque nom qu'on appelle les crédits destinés à faire face aux dépenses extrabudgétaires, il y aura toujours des services publics pour lesquels les prévisions du budget, si larges qu'elles soient, se trouveront accidentellement en défaut; de là, nécessité des crédits supplémentaires. De même, il y aura toujours, soit à l'intérieur, soit à l'extérieur, des circonstances imprévues, impossibles à prévoir, qui exigeront l'emploi de sommes excédant les ressources du budget; de là, les crédits extraordinaires que les Assemblées législatives, à moins qu'elles ne soient permanentes, ne peuvent sanctionner que lorsque la dépense est engagée et souvent faite et payée.

C'est un des points les plus délicats et en même temps les plus importants d'une bonne administration financière. La première garantie de cette bonne administration est dans la spécialité rigoureuse que l'Empire

n'a jamais voulu accepter, car le sénatus-consulte de 1861 n'avait appelé le Corps législatif à voter séparément que sur cinquante-cinq grandes sections, et la faculté de virement, telle qu'elle avait été établie, rendait le contrôle complètement illusoire. Le sénatus-consulte du 8 septembre 1869 a rétabli le vote par chapitres, mais n'a rien changé, du reste, aux dispositions du sénatus-consulte de 1861. Il est impossible d'en rester là. Tout crédit extraordinaire ou supplémentaire soumis à la nécessité de la sanction législative, le vote du budget par chapitres et tout virement interdit d'un chapitre à l'autre, telles sont les règles financières qui étaient observées sous le régime de la monarchie constitutionnelle et de la République de 1848; telles sont celles qu'il faut consacrer et maintenir. Ajoutons qu'avec une Assemblée permanente, les ouvertures de crédits doivent être assujetties à la sanction préalable. *Ce n'est que pendant les prorogations que des arrêtés rendus en Conseil d'État, non point sur la proposition d'un Ministre, mais après délibération en Conseil, pourront pourvoir à des besoins pressants, sous la condition d'être convertis en lois dès la plus prochaine réunion de l'Assemblée nationale.*

Les crédits supplémentaires ne pourront, comme sous la monarchie constitutionnelle de 1830 et sous la République de 1848, être ouverts que pour certains services votés *dont la nomenclature est jointe à la loi de finances. Cette nomenclature est celle de la loi de 1850; elle est beaucoup plus étendue que celle de la loi de 1834.*

La Commission pense, en outre, que l'Assemblée voudra supprimer désormais la division du budget en budget ordinaire et budget extraordinaire. Tout a été dit sur cette question, et nul n'a plus éloquemment condamné ce système que M. le Président de la République.

Motivée par ces diverses considérations, la loi du 16 septembre 1871 sur le budget rectifié de cet exercice porte :

« Art. 30. Le budget est voté par chapitres.

« Aucun virement de crédits ne peut avoir lieu d'un chapitre à un autre.

« Art. 31. Les suppléments de crédits nécessaires pour subvenir à l'insuffisance dûment justifiée des fonds affectés à un service porté au budget ne pourront être accordés que par une loi, sauf le cas de prorogation de l'Assemblée nationale.

« La même disposition est applicable aux crédits extraordinaires. Ces derniers ne peuvent être demandés que pour des services qui ne pouvaient pas être prévus et réglés par le budget.

« Art. 32. Dans le cas de prorogation de l'Assemblée nationale, les crédits supplémentaires et extraordinaires ne pourront être ouverts que par des décrets rendus en Conseil d'État, après avoir été délibérés et approuvés en Conseil des Ministres.

« Ces décrets devront être soumis à la sanction de l'Assemblée nationale dans la première quinzaine de sa plus prochaine réunion.

« Art. 33. Pourront seuls donner ouverture à des crédits supplémentaires pour 1872 les services dont la nomenclature suit. »

3° Lois des 30 mars et 20 décembre 1872. — Modifications à la nomenclature des services votés.

La nomenclature annexée à la loi du 16 septembre 1871 a été complétée et modifiée par les lois des 30 mars et 20 décembre 1872.

L'article 9 de la loi du 30 mars 1872 sur le budget général de cet exercice a ajouté au ministère de l'intérieur, sur la proposition du Gouvernement, les services suivants :

« Dépenses ordinaires du service intérieur des prisons et établissements pénitentiaires;

« Transport des détenus;

« Remboursement sur le produit du travail des condamnés. »

Elle a retranché au ministère des finances les traitements et émoluments des trésoriers payeurs généraux et des receveurs des finances.

Cette suppression est la conséquence de la mesure prise en 1872, en vertu de laquelle il a été décidé que le chiffre porté au budget ne varierait plus à l'avenir.

L'article 16 de la loi du 20 décembre 1872, sur le budget général de l'exercice 1873, a ajouté à la nomenclature fixée par l'article 33 de la loi du 16 septembre 1871 et l'article 9 de la loi du

30 mars 1872 les services ci-après dépendant du ministère de l'intérieur :

« Personnel des lignes télégraphiques;

« Entretien des lignes et des bureaux;

« Entretien du réseau électro-sémaphorique et des câbles sous-marins. »

Cette addition à la loi de finances a été réclamée par la Commission du budget en ces termes (Rapport de M. Monjaret de Kerjégu; séance du 3 août 1872, n° 1412) :

Le service télégraphique ne se trouve pas compris au nombre de ceux qui, aux termes de l'article 33 de la loi du 16 septembre 1871, peuvent seuls donner lieu à l'ouverture de crédits supplémentaires.

Le service télégraphique nous semble mériter cette exception. Il est exposé, en effet, en tout temps, à des fluctuations et à des accidents; une extension subite des correspondances entraîne, comme conséquence immédiate, d'une part, l'emploi d'un personnel plus nombreux et, de l'autre, l'obligation d'établir des fils supplémentaires et des postes nouveaux, ce qui contraint à dépasser les allocations inscrites au budget.

Le rapporteur général du budget de 1873, M. Gouin, s'est associé à M. Monjaret de Kerjégu pour faire adopter cette proposition par l'Assemblée nationale (séance du 20 décembre 1872).

4° Décret du 3 avril 1876, autorisant les Ministres de la guerre et de la marine à délivrer pour le service des subsistances, dans les quatre mois qui précèdent l'ouverture d'un exercice, des ordonnances imputables sur les crédits ouverts à cet exercice.

Le service des subsistances de la guerre et de la marine ne peut être assuré dès le début de chaque année qu'autant que des approvisionnements suffisants ont été préalablement faits. Il est dès lors indispensable que ces deux départements ministériels puissent, dans les derniers mois de l'année, délivrer par anticipation, sur les crédits ouverts par la loi à l'exercice suivant, les ordonnances relatives au payement des achats nécessités par lesdits approvisionnements.

Ce mode de procéder a été inauguré à partir de l'exercice 1827,

ainsi qu'il résulte d'une lettre, en date du 23 août 1826, adressée par M. de Villèle, Ministre des finances, au département de la guerre, ainsi conçue :

Monsieur le Marquis, Votre Excellence réclame, par la lettre qu'elle m'a fait l'honneur de m'écrire le 14 de ce mois, une avance de 6 millions de francs sur l'exercice 1827, savoir: 3,500,000 francs destinés à former les premiers approvisionnements de subsistances pour ces exercices, en profitant des avantages que présente toujours le cours des denrées pendant les derniers mois de l'année; 2,500,000 francs, somme que Votre Excellence a jugé indispensable de consacrer aux approvisionnements de fourrages.

Elle m'invite donc à faire mettre cette somme à sa disposition aux époques et suivant les proportions ci-après :

En septembre...	*Vivres*	*300,000f*	*1,300,000f*
	Fourrages	*1,000,000*	
En octobre....	*Vivres*	*1,200,000*	*2,200,000*
	Fourrages	*1,000,000*	
En novembre...	*Vivres*	*1,500,000*	*2,000,000*
	Fourrages	*500,000*	
En décembre....	*Vivres*		*500,000*
	Somme égale		*6,000,000*

L'anticipation demandée par Votre Excellence étant fondée sur des motifs d'économie, je consens volontiers à la faire faire par le Trésor.

Vous pourrez en conséquence, quand vous le jugerez convenable, délivrer des ordonnances jusqu'à concurrence des 1,300,000 francs destinés aux payements du mois prochain. Ces ordonnances seront admises sans difficulté. Je prierai seulement Votre Excellence de vouloir bien, pour la régularité, comprendre cette somme dans la demande de fonds relative au service dudit mois et procéder de la même manière pour les mois suivants.

J'ai l'honneur d'être, etc.

Le Ministre Secrétaire d'État des finances,

Signé : DE VILLÈLE.

De 1827 à 1876, ce mode de procéder a été suivi sans avoir donné lieu à aucune observation de la part soit des pouvoirs publics, soit de la Cour des comptes. Néanmoins, comme il constitue une dérogation à la règle d'après laquelle « sont seuls considérés comme appartenant à un exercice les services faits et les droits acquis du 1er janvier au 31 décembre de l'année qui lui donne son nom », et que d'ailleurs il ne se trouve consacré ni par le décret du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique, ni par le règlement de la guerre du 3 avril 1869, M. Léon Say, Ministre des finances, a jugé utile de le faire fonctionner autrement que par des errements remontant à une époque éloignée.

Tel a été l'objet du décret du 3 avril 1876, qui a autorisé les Ministres de la guerre et de la marine à comprendre dans leurs demandes mensuelles de fonds les sommes destinées au payement, par anticipation, sur les crédits de l'exercice suivant, de tout ou partie des achats effectués pour le service des subsistances des administrations militaire et maritime, à la condition toutefois que les payements auront seulement lieu dans les quatre mois qui précèdent l'ouverture de l'exercice, et que leur montant ne dépassera pas le quart du crédit total ouvert au chapitre correspondant du budget.

5° (Loi du 12 août 1876.) Réunion en un seul projet de loi des demandes de crédits supplémentaires et ordinaires dont le besoin s'est fait sentir dans l'intervalle d'un mois au moins.

Un membre de l'Assemblée nationale, M. Guichard, préoccupé du nombre et de la diffusion des demandes de crédits supplémentaires qui se renouvellent dans le cours de chaque exercice, a pensé qu'il y aurait un grand avantage à revenir à la règle édictée par l'article 4 de la loi du 16 mai 1851, en vertu de laquelle toutes les demandes de crédits supplémentaires étaient réunies mensuellement en un seul projet de loi. Dans ce but, il a présenté une proposition de loi ayant pour objet de rétablir la disposition précitée.

Cette proposition fut prise en considération par l'Assemblée nationale, et l'urgence en fut déclarée dans la séance du 30 juil-

let 1875; mais la session touchait à sa fin, et lors de la rentrée de l'Assemblée qui eut lieu le 4 novembre suivant, l'intérêt des questions politiques, la dissolution de l'Assemblée, l'élection des sénateurs, ne permirent pas de s'occuper utilement de la procédure financière.

Elle fut reproduite par son auteur auprès de la Chambre des députés le 11 mai 1876.

Rapportée à la Chambre des députés par M. Cochery (séance du 7 juillet 1876, n° 281), et au Sénat par M. le baron Le Guay (séance du 31 juillet 1876, n° 142), elle devint la loi du 12 août 1876.

En vertu de cette loi, le Ministre des finances réunit toutes les demandes de crédits supplémentaires dont le besoin s'est fait sentir pendant l'intervalle d'un mois au moins, et il ne procède par projets de lois spéciaux que dans les cas d'urgence.

Le Ministre des finances a jugé utile d'annexer à chacun des projets de loi dont il s'agit, à la suite de l'exposé des motifs, un relevé par ministère des crédits supplémentaires et extraordinaires successivement votés pour chacun des exercices en cours d'exécution.

Cette innovation a l'avantage de faire connaître l'importance et l'étendue des charges que les crédits supplémentaires font peser sur les budgets; elle fait revivre, sous une autre forme, la disposition contenue dans l'article 1er de la loi des 13-18 novembre 1849, en vertu de laquelle le tableau de tous les crédits imputés successivement sur les ressources des deux budgets en cours d'exécution était dressé, tenu au courant d'après les documents transmis à l'Assemblée nationale par le Ministre des finances, et affiché dans la salle des conférences des Commissions des finances et des bureaux.

6° Ouverture par décrets de crédits supplémentaires et extraordinaires pendant la durée de la dissolution de la Chambre des députés. — Rapport de M. Cochery, député. — Discussion au Sénat. — M. Caillaux et le Ministre des finances, M. Léon Say.

En exécution des articles 32 et 33 de la loi du 16 septembre 1871, des décrets successivement rendus en Conseil d'État pendant les prorogations de l'Assemblée nationale ont ouvert des crédits sur les

exercices 1872, 1873 et 1874. Ces décrets ont été régularisés par les lois des 5 avril 1873, 29 janvier et 4 août 1874 et 17 mars 1875.

En 1877, le Gouvernement s'est cru le droit d'user de la même faculté pendant la durée de la dissolution de la Chambre des députés. Durant cette période, il a ouvert des crédits par décrets qu'il a soumis à la sanction de la Chambre des députés dans un projet de loi présenté le 5 novembre 1877 (annexe n° 5).

Mais la Chambre des députés, s'appuyant sur la législation antérieure qui était spéciale à l'Assemblée nationale, a refusé sa sanction à ces décrets qu'elle considérait comme entachés d'illégalité. (Rapport de M. Cochery, du 27 novembre 1877 (annexe n° 116.)

Après avoir recherché l'intention du législateur dans le rapport de M. Casimir Périer, sur le budget rectifié de l'exercice 1871, le rapporteur de 1877 démontre que la faculté d'ouvrir par décrets des crédits, soit supplémentaires, soit extraordinaires, n'était établie que pour la durée de l'Assemblée nationale et seulement pendant les prorogations de cette Assemblée. Il poursuit en ces termes :

Aussi, quand le Sénat et la Chambre des députés, par leur constitution, eurent mis fin à l'existence de l'Assemblée nationale, les dispositions de la loi du 16 septembre 1871, relatives à l'ouverture de crédits supplémentaires ou extraordinaires, par décrets, devinrent caduques.

A partir du 20 février 1876 jusqu'au 16 mai 1877, les Ministres n'eurent recours, en l'absence des Chambres, à l'ouverture d'aucun crédit par décret. Ils se bornèrent à solliciter des crédits préalables, *dans la forme ordinaire.*

Le ministère du 17 mai a, le premier, voulu établir un précédent en ouvrant des crédits par décrets en l'absence des Chambres, et alors même que la Chambre des députés était dissoute. Il a, par ce fait, commis une illégalité injustifiable. Quelques mots suffiront à l'établir.

Il est manifeste que les dispositions des articles 31, 32 et 33 de la loi du 16 septembre 1871 ne s'appliquent qu'à l'Assemblée nationale, et aux prorogations de cette Assemblée.

Le texte le dit explicitement.

Il limite son application aux prorogations de l'Assemblée, et le répète avec intention.

S'il était besoin d'un commentaire, le rapport si précis de M. Casimir Périer suffirait à dissiper les doutes.

On peut dire qu'il sera nécessaire d'arrêter des dispositions légales pour permettre l'ouverture de crédits exceptionnels pendant le temps des prorogations des Chambres, ou dans les intervalles de leurs sessions. Nous ne le contestons pas. Mais ces dispositions n'ont pas été proposées, ni par conséquent votées. On ne peut suppléer à la loi qui n'existe pas. Nous restons sous l'application de la législation qui défend, sans admettre d'exception, d'ouvrir des crédits sans la sanction préalable des Chambres.

Quand la législature voudra consentir des exceptions, elle déterminera les garanties dont ces exceptions devront être entourées. L'exemple du passé autorise à penser que ces garanties devront être très rigoureuses.

C'est donc illégalement que les décrets qui vous sont soumis ont été rendus. Vous ne sauriez sanctionner une pareille violation de la loi sans apporter une regrettable confusion dans les attributions des pouvoirs, et sans mettre en danger ce droit imprescriptible de la nation qui réserve à ses représentants le vote des dépenses.

L'illégalité que nous avons le devoir de vous signaler est d'autant plus grave que, sur les dix décrets qui vous sont soumis, neuf ont été rendus après la dissolution de la Chambre des députés.

En admettant même un instant que les termes de la loi du 16 septembre eussent été applicables aux prorogations de la Chambre, ils ne pouvaient s'étendre au cas où la Chambre serait dissoute. En pareille occurrence, le Sénat ne peut plus se rassembler. Il n'y a plus de pouvoir législatif. Toute action, dérivant de ce pouvoir, est suspendue.

Si le ministère a besoin de crédits par suite de circonstances urgentes, imprévues, il a, avec la faculté, le devoir de hâter la convocation des comices électoraux et de presser la réunion des Chambres. Mais quand un ministère veut épuiser et même excéder les délais légaux pour la convocation des électeurs, il ne peut imputer qu'à lui-même l'insuffisance des ressources financières dont disposent certains services publics, et il en assume toute la responsabilité. Cette responsabilité s'aggrave surtout s'il a retardé la réunion du Parlement pour prolonger ses abus d'autorité.

Un mot encore, pour montrer combien est grave l'illégalité qui a été commise.

Les articles 31 et 33 de la loi du 16 septembre ne permettaient d'ouvrir des crédits supplémentaires par décrets que pour des services prévus, dont la nomenclature était insérée dans la loi. Les autres services votés ne pouvaient profiter de cette disposition tout exceptionnelle.

Quant aux crédits extraordinaires, ils ne devaient être accordés que pour des services qui ne pouvaient être prévus et réglés par le budget (art. 31 de la loi du 16 septembre).

Le but du législateur a toujours été de restreindre autant que possible la faculté, si dangereuse pour la fortune publique, d'ouvrir des crédits par décrets.

Or, les crédits ouverts pendant la vacance de la Chambre sont, en partie, des crédits supplémentaires. Ils avaient déjà été réclamés, à ce titre de crédits supplémentaires, par M. Léon Say, dans un projet de loi déposé sur le bureau de la Chambre le 14 mai 1877, projet sur lequel la Chambre n'a pu statuer par suite de sa prorogation et de sa dissolution.

La plupart de ces crédits ne rentrent pas dans les services énumérés à l'article 33 de la loi du 16 septembre, complétée par l'article 9 de la loi du 30 mars 1872 et par l'article 16 de celle du 20 septembre suivant.

Donc, même pendant l'existence de l'Assemblée nationale, et en temps de prorogation, ils n'auraient pu être ouverts par décrets comme crédits supplémentaires.

Qu'a fait le ministère présidé par M. le duc de Broglie? Il a transformé la dénomination de ces crédits et les a appelés crédits extraordinaires. C'est à l'aide de ce déguisement qu'il tentait d'échapper à la nomenclature de l'article 33 de la loi du 16 septembre. Cette loi de 1871, comme toutes les autres lois qui ont traité des crédits extraordinaires, a précisé que ces crédits ne pouvaient s'accorder que pour des services non prévus et non réglés au budget.

Le ministère n'en a pas moins passé outre, ne tenant ainsi aucun compte du projet de loi déposé par M. Léon Say (14 mai 1877), qui, comme nous ne saurions trop le répéter, avait déterminé la nature des crédits, en les dénommant crédits supplémentaires, et en indiquant même les chapitres du budget auxquels ils se rattachaient, c'est-à-dire les services prévus auxquels ils devaient apporter des ressources complémentaires.

En interprétant ainsi la loi à sa guise, en la pliant à ses volontés, on pourrait aller loin. Aussi est-il nécessaire que vous rétablissiez la situation légale par le refus de votre sanction. On pourra ainsi mesurer les responsabilités.

En repoussant le projet de loi, vous ne repousserez pas définitivement la dépense.

Si les crédits sont réellement nécessaires, on pourra se pourvoir auprès de vous par la demande préalable de crédits supplémentaires.

Si la dépense est effectuée, il y aura lieu d'attendre la loi des comptes qui statuera en dernier ressort.

Votre Commission, à l'unanimité, propose donc à la Chambre de refuser sa sanction aux décrets qui lui ont été soumis par le projet de loi du 12 novembre.

La plupart des décrets qui avaient ouvert des crédits en 1877 ont été transformés plus tard en projets de loi spéciaux qui furent sanctionnés par les Chambres.

La présentation d'un projet de loi destiné à remplacer un crédit ouvert par décret au Ministre de la guerre pour le service des vivres et des fourrages a donné lieu, au Sénat, à une discussion sur les conclusions contenues dans le rapport précité de M. Cochery. (Sénat, séance du 30 mars 1878.)

M. Caillaux les a combattues en ces termes :

Messieurs, vous avez à statuer sur un projet de loi dont l'article 1er est ainsi conçu :

Article premier. Il est ouvert au Ministre de la guerre, sur l'exercice 1877, en addition aux crédits accordés par la loi de finances du 29 décembre 1876, et par des lois spéciales, des crédits supplémentaires montant à la somme de 14 millions de francs, conformément à la répartition ci-après :

Chap. 7. — Vivres	*2,000,000f*
Chap. 9. — Fourrages	*12,000,000*
Total égal	*14,000,000*

J'ai l'honneur de prier le Sénat d'accepter un amendement qui con-

siste à introduire dans la rédaction de l'article 1er ces mots : « applicables aux dépenses qui font l'objet du décret du 23 août 1877. » Voici les raisons qui motivent mon amendement. Plusieurs crédits ont été, vous le savez, ouverts par décrets pendant la dissolution. Au nombre de ces crédits, qui se sont élevés en total, pour l'exercice 1877, à 17,761,404 fr. 31 cent., il y en avait un de 14 millions de francs, pour le service du ministère de la guerre, chapitres 7 et 9 (vivres et fourrages).

Dans la première quinzaine de la première réunion des Chambres, le 12 novembre 1877, j'ai déposé sur le bureau de la Chambre des députés, conformément aux prescriptions de la loi du 16 septembre 1871, un projet de loi concernant la régularisation des décrets qui ont ouvert des crédits à divers ministères pendant la dissolution, et particulièrement celui du 23 août 1877, qui a ouvert un crédit de 14 millions au Ministre de la guerre.

Ce projet de loi a été renvoyé à la Commission du budget de la Chambre des députés, et il a été fait, au nom de cette Commission, par M. Cochery, un rapport concluant au rejet.

Mais, jusqu'à présent, il n'a pas été statué sur les conclusions de ce rapport. Quoiqu'il ait été déposé le 27 novembre 1877, il n'y a été donné aucune suite.

Je cite des faits, Messieurs, je ne les discute pas, je ne fais aucune observation à ce sujet. C'est le droit rigoureux de la Chambre des députés d'ajourner aussi longtemps l'examen d'un projet de loi dont elle est saisie, et comme il s'agit d'un projet financier, le Sénat ne peut être appelé à le discuter qu'après elle.

Je me borne à appeler votre attention sur cette situation et à constater ce qui est.

Depuis le dépôt du projet de loi du 12 novembre 1877, qui comprenait, outre la régularisation des décrets qui ont ouvert des crédits pendant la dissolution, l'ouverture de divers crédits supplémentaires, sur un second rapport de M. Cochery, en date du 18 décembre, la Chambre des députés a voté un crédit supplémentaire de 11,702,804 francs, applicable, comme celui qui nous occupe, au ministère de la guerre. Le projet de loi vous a été renvoyé, et votre Commission des finances vous a proposé de l'adopter.

Dans le rapport de M. Cochery, qui précédait les dispositifs de ce projet, on lisait la phrase suivante :

« Aujourd'hui que ces besoins peuvent être déterminés d'une manière certaine, le Gouvernement demande, indépendamment du crédit de 14 millions qui a été ouvert par décret pendant la dissolution de la Chambre des députés et qui a fait l'objet des délibérations de votre Commission, un nouveau crédit de 11,702,804 francs. »

Lorsque la demande d'approbation de ce nouveau crédit de 11 millions 702,804 francs, voté par la Chambre des députés, a été apportée à votre Commission des finances, j'ai fait observer qu'il serait au moins singulier, sinon fort irrégulier, d'accorder un crédit de 11 millions en sus d'un crédit de 14 millions qui n'était pas encore approuvé par la Chambre des députés. J'ai soumis cette observation à M. le Ministre des finances; je me suis permis de lui dire qu'il serait difficile à la Commission des finances du Sénat et au Sénat de voter un crédit supplémentaire en cours de dépenses, et cependant dépourvu de la sanction du pouvoir législatif.

Je lui fis observer encore qu'il en résulterait une situation un peu étrange : le crédit supplémentaire de 14 millions, qui a été ouvert par décret le 23 août 1877, n'est pas encore dépensé par le ministère qui en a proposé l'ouverture.

Le crédit a été ouvert, la dépense a été engagée, mais elle n'a pas été payée, elle ne l'est pas encore à l'heure actuelle. Du crédit de 14 millions ouvert par décret, aucune somme, au moment où je parle, n'est encore sortie des coffres du Trésor public. Le crédit a été ouvert, son ouverture a permis au Ministre de la guerre, qui l'avait réclamé pour des besoins urgents, d'engager la dépense et de passer des marchés, mais, par le fait, je le répète, rien n'est encore payé.

Et alors j'ai fait observer à M. le Ministre des finances que, si son prédécesseur avait assumé avec le Ministre de la guerre qui a fait la proposition, avec le Conseil des Ministres qui l'a acceptée, avec le Conseil d'État qui l'a approuvée à l'unanimité de ses membres, une réelle responsabilité devant les Chambres, la responsabilité du Ministre qui l'a remplacé, qui continue à se servir du crédit ouvert et qui le dépense, qui fournit l'argent, qui le fait sortir du Trésor, n'était pas moindre.

Je l'ai prié alors de faire régulariser par la Chambre des députés une pareille situation.

M. le Ministre des finances a bien voulu écouter mes raisons et accueillir mes observations; il les a acceptées en partie, car il s'est déterminé à présenter à la Chambre des députés une demande de crédit supplémentaire de 14 millions, pour remplacer celui qu'avait ouvert le décret du 23 août. Seulement, en indiquant dans son exposé des motifs que ce crédit doit remplacer celui qui a été ouvert par décret pendant la dissolution, il m'a paru avoir engagé, dans une certaine mesure, d'une certaine façon et indirectement, la question de légalité du décret qui n'a encore été discutée ni à la Chambre des députés, ni au Sénat, et qui, par conséquent, doit rester entière.

Pour moi, qui suis convaincu de la légalité rigoureuse des crédits ouverts pendant la dissolution, en vertu de la loi du 16 septembre 1871, je demande qu'on ne crée pas, involontairement sans doute, par un moyen déterminé et sans qu'on y ait arrêté suffisamment l'attention du Sénat, un précédent qui pourrait être invoqué plus tard pour dire que la légalité des décrets n'a pas été affirmée lorsque l'occasion se présentait de le faire, et que l'opinion exprimée par M. Cochery n'a pas trouvé de contradicteur. Je trouve à l'appui de ce que j'avance, dans l'exposé des motifs présenté par M. le Ministre des finances à la Chambre des députés, le passage suivant, qui justifie mes appréhensions : « Bien que la Chambre des députés, dit-il, n'ait pas encore statué sur le rapport susmentionné, — c'est le rapport de M. Cochery, du 27 novembre 1877, sur les crédits supplémentaires, ouverts par décrets, — nous croyons devoir suivre, dès à présent, la marche proposée par la Commission du budget, en ce qui concerne deux services du ministère de la guerre, celui des vivres et celui des fourrages, qui ne sauraient être interrompus sans de graves inconvénients et dont les ordonnances atteignent en ce moment la limite des crédits originaires, de sorte que l'ouverture des crédits demandés rendrait inutile le recours aux crédits ouverts par décret. »

Quelle est donc la marche proposée au nom de la Commission de la Chambre des députés? Je la trouve dans le rapport de M. Cochery que j'ai déjà cité. Il dit en terminant : « En repoussant le projet de loi, vous ne repousserez pas définitivement la dépense. Si les crédits sont réelle-

ment nécessaires, on pourra se pourvoir auprès de vous par la demande préalable de crédits supplémentaires. » De sorte qu'en présentant la demande d'un crédit supplémentaire de 14 millions avec la remarque faite dans cet exposé des motifs, c'est-à-dire en se conformant aux conclusions présentées au nom de la Commission du budget de la Chambre des députés, M. le Ministre des finances semble admettre, ou plutôt on pourrait admettre, — car je ne crois pas que, pour sa part, il l'admette, — que les décrets ouverts pendant la dissolution ont été définitivement considérés comme illégaux, que le projet de loi présenté le 12 novembre 1877 est repoussé, ou au moins qu'il doit l'être. C'est là une question, permettez-moi de le dire, que personne ne peut engager.

M. Léon Say, Ministre des finances. Je vais vous répondre.

M. Caillaux. Il résulte, assurément, de l'exposé des motifs présenté par M. le Ministre des finances, comme du rapport de M. Langlois, rapporteur de la Chambre des députés, comme du rapport qui vous est présenté par M. Varroy, au nom de votre Commission des finances, que le crédit qui vous est demandé remplace bien réellement le crédit ouvert par décret du 23 août 1877. L'explication est très claire, très précise dans tous ces rapports; il n'y a aucune ambiguïté, et je pense que M. le Ministre des finances voudra bien en donner à cette tribune la confirmation.

Mais il y a un autre point que je tiens à dégager également de la manière la plus formelle, c'est que de votre vote il ne peut résulter que la question de légalité ou d'illégalité des décrets ouverts pendant la dissolution soit préjugée en quoi que ce soit. Il ne faut pas qu'on puisse dire, lorsque cette question viendra en discussion soit devant la Chambre des députés, soit devant vous, que déjà vous avez adopté un crédit supplémentaire en suivant la marche proposée par la Commission de la Chambre des députés, ce qui semblerait en quelque sorte reconnaître avec elle que ces crédits ont été illégalement ouverts.

Messieurs, ces crédits n'ont été ouverts, pendant la dissolution, qu'en raison des besoins urgents des divers services, sur la proposition des Ministres intéressés, après un examen approfondi. Le service de la comptabilité générale au ministère des finances les a examinés avec un grand soin, et il a élagué tous ceux qui n'étaient pas de la dernière urgence. Les propositions ainsi réduites ont été ensuite examinées par le Conseil d'Etat

tout entier, qui a fait, à son tour, un second triage, à la suite duquel il a éliminé encore plus rigoureusement peut-être toutes les demandes qui ne lui paraissaient pas complètement urgentes et absolument nécessaires.

C'est dans ces conditions que les crédits ouverts pendant la dissolution ont été ouverts par décrets et présentés ensuite à la sanction de la Chambre des députés.

Elle n'a pas encore statué. J'espère qu'elle statuera dans un sens favorable et qu'elle donnera son approbation. Le retard mis à placer à son ordre du jour la discussion du rapport de M. Cochery permet de le penser. Je demande donc que la question ne soit pas engagée en quoi que ce soit.

C'est par ces motifs que je vous propose d'ajouter dans le projet de loi les mots : « applicables aux dépenses qui ont été l'objet du décret du 23 août 1877. » Vous constaterez ainsi un fait reconnu par tout le monde, vous constaterez que le crédit de 14 millions que vous voterez ne fait que remplacer celui qui avait été ouvert par décret du 23 août 1877. Je n'engage pour ma part aucune question; je n'en veux engager aucune, mais je demande expressément qu'elle soit absolument réservée par tout le monde; je réclame à ce sujet, devant vous, les explications de M. le Ministre des finances. J'ai le droit de les lui demander, je le prie de vouloir bien les donner. (Approbation à droite.)

M. le Président. La parole est à M. le Ministre des finances.

M. Léon Say, Ministre des finances. Messieurs, je suis d'accord avec l'honorable M. Caillaux sur les trois points principaux, les trois seuls dont il se soit préoccupé dans la discussion.

Le premier point, c'est qu'on ne préjuge en rien la question de légalité ou d'illégalité des décrets rendus en Conseil d'État. C'est là une question qui n'est pas même abordée par le projet du Gouvernement. Donc, il n'y a aucun préjugé à craindre, et si la question doit venir en discussion, elle viendra en table rase absolue.

Sur le second point, je suis aussi d'accord avec l'honorable M. Caillaux. Il est évident que les crédits que nous vous proposons d'ouvrir aujourd'hui remplacent ceux qui avaient été ouverts par décrets.

Nous sommes également d'accord l'un et l'autre sur la nécessité de ces crédits de 14 millions et sur leur emploi.

Par conséquent, je le répète, sur les trois points principaux dont M. Caillaux a parlé dans sa discussion, il n'y a pas de dissentiment entre nous.

M. Caillaux croit que nous avons engagé en quelque sorte la question, parce que nous avons dit, dans notre exposé des motifs, que nous adoptions la marche proposée par la Commission du budget de la Chambre des députés.

Mais il y a deux points distincts dans le travail de la Commission du budget de la Chambre des députés : il y a une opinion sur la valeur de ces décrets, et il y a un refus d'aller plus avant au point de vue de la sanction. Que les décrets soient légaux ou qu'ils soient illégaux, la Chambre est toujours libre de voter ou de ne point voter les crédits qu'ils ont ouverts.

Or, la Chambre des députés nous a dit : pour les dépenses non encore faites, lorsque les écus ne sont pas encore sortis de la caisse, présentez un projet de loi séparé et nous le voterons. Voilà en quoi nous avons suivi la marche indiquée par la Chambre des députés, mais en ce qui concerne le jugement à porter sur la légalité ou l'illégalité des décrets, la question est absolument réservée.

S'il est bien entendu que la question est absolument réservée, si nous sommes d'accord sur la nécessité de voter les crédits, et s'il est entendu également que ces crédits remplacent ceux qui ont été ouverts avec l'approbation du Conseil d'État, pourquoi ajouter une formule inutile dans le dispositif et nous forcer ainsi à revenir devant la Chambre des députés pour y soulever peut-être une question si délicate que l'honorable M. Caillaux lui-même veut réserver ?

Je crois donc, Messieurs, qu'en présence de l'inutilité absolue de l'amendement, le Sénat fera bien d'adopter purement et simplement les crédits dont il s'agit, afin que la régularisation puisse en être votée avant la séparation.

M. Caillaux. Messieurs, l'ouverture de crédits supplémentaires par décrets pendant la dissolution a été, dans la presse et ailleurs, l'objet de

critiques trop vives et trop injurieuses pour le cabinet dont j'ai eu l'honneur de faire partie. . . .

. . . . . que j'aie pu manquer au devoir que j'ai de faire ressortir l'importance de la question qui vous est soumise aujourd'hui.

J'ai profité de l'occasion pour faire connaître au Sénat le chiffre total de 17,761,694 fr. 31 cent. des crédits ouverts pendant la dissolution pour l'exercice 1877, et que dans ce chiffre total sont compris, pour le ministère de la guerre, 14 millions qui sont engagés pour le service des vivres et fourrages, mais qui ne sont point encore dépensés.

Il en est plusieurs autres qui sont dans le même cas; j'en citerai notamment un que vous avez déjà régularisé en fait. Je ne discute pas, je le répète, la question de principe; c'est celui de 750,000 francs qui a été ouvert pour le séquestre administratif des chemins de fer de la Vendée.

M. le Ministre des finances. C'est vrai !

M. Caillaux. Ce crédit de 750,000 francs a été compris dans un projet qui vous a été soumis, que vous avez voté, d'un crédit plus considérable de 5,500,000 francs, et c'est dans le projet de loi qui y est relatif que j'ai précisément trouvé la formule de l'amendement que j'avais l'honneur de soumettre tout à l'heure au Sénat. C'est dans ce projet de loi qu'a été introduite la formule que, sur le crédit de 5,500,000 francs dont on vous demandait l'approbation, 750,000 francs étaient applicables aux dépenses qui ont fait l'objet du décret du 9 juin 1877.

Je vous proposais d'adopter la même formule parce qu'elle définit nettement la situation.

Mais après les explications très claires, très précises que M. le Ministre des finances vient de donner, et dont je le remercie, considérant qu'il est bien entendu que le crédit que vous allez voter remplace absolument et effectivement le crédit d'un montant égal ouvert par décret pendant la dissolution; considérant que la question de principe, que vous n'avez pas à traiter, que vous ne devez pas traiter les premiers, aux termes de la Constitution, n'est engagée ni directement, ni indirectement, ni incidemment, je me rends aux raisons que vient d'indiquer M. le Ministre des finances, et je retire mon amendement. (Marques nombreuses d'approbation.)

M. le Président. L'amendement étant retiré, je mets aux voix l'article 1er, ainsi conçu :

« *Article premier. Il est ouvert au Ministre de la guerre, sur l'exercice 1877, en addition aux crédits accordés par la loi de finances du 29 décembre 1876 et par des lois spéciales, des crédits supplémentaires montant à la somme de 14 millions, conformément à la répartition ci-après :*

Chap. 7. — Vivres	*2,000,000f*
Chap. 9. — Fourrages	*12,000,000*
Total égal	*14,000,000*

(Adopté.)

« *Art. 2. Il sera pourvu aux crédits ci-dessus au moyen des ressources générales du budget de l'exercice 1877.* » *(Adopté.)*

7° Loi de principe sur les crédits supplémentaires. — Le Ministre des finances, M. Léon Say. Modifications apportées par le Sénat. — M. Bertauld, rapporteur.

Le pouvoir législatif n'ayant pas tranché la question de savoir si, en présence de la Constitution nouvelle établie par les lois des 24 et 25 février et 16 juillet 1875, l'on pouvait se considérer encore sous l'empire de la loi du 16 septembre 1871, ou si les dispositions de cette loi étaient devenues caduques depuis le jour (8 mars 1876) où l'Assemblée nationale a pris fin, le Gouvernement a cru nécessaire de déterminer dans quelles conditions, dans quelles limites et sous quelles garanties il est possible de concéder au Gouvernement le droit d'ouvrir des crédits supplémentaires et extraordinaires, et il a présenté dans ce but à la Chambre des députés, le 11 janvier 1878 (annexe n° 278), par l'organe de M. Léon Say, Ministre des finances, un projet de loi sur les crédits supplémentaires et extraordinaires à ouvrir par décrets pendant la prorogation des Chambres.

Pour justifier la présentation de ce projet de loi, M. Léon Say s'exprimait ainsi :

Sous tous les régimes, on a cherché les moyens d'assurer les services

publics sans porter atteinte au droit des Chambres, qui seules peuvent disposer des ressources du pays.

Les systèmes qu'on a employés ont varié naturellement avec les constitutions.

Sous le Gouvernement de Juillet, on a autorisé l'ouverture de crédits supplémentaires ou extraordinaires sous certaines réserves et dans des conditions déterminées.

Sous l'Empire, avec une spécialité moins étendue et la faculté de virement, on a pu arriver au même résultat par d'autres moyens.

Sous l'Assemblée nationale, qui était permanente, on a réglé par une loi qui s'appliquait d'abord à un exercice déterminé, et qui a été appliquée à d'autres par extension, le mode d'ouverture de crédits pendant le temps où l'Assemblée absente n'était plus représentée que par une commission permanente.

La Constitution de 1875, enfin, a institué deux Chambres dont les sessions sont limitées. Il est donc nécessaire de mettre d'accord les principes des lois antérieures avec cette situation nouvelle. Tel est l'objet du projet de loi.

Après avoir présenté un historique de la législation dont les crédits extrabudgétaires ont été l'objet depuis 1817, M. Léon Say ajoute :

Nous posons d'abord en principe, à l'article 1er du projet de loi ci-après, qu'il ne peut être accordé de crédits supplémentaires ou extraordinaires qu'en vertu d'une loi.

L'article 2 définit la nature de ces deux sortes de crédits. Nous proposons de décider : 1° que les crédits supplémentaires sont ceux qui doivent pourvoir à l'insuffisance, dûment justifiée, d'un service porté au budget, et qui ont pour objet l'exécution d'un service déjà voté sans modification dans la nature de ce service ; 2° que les crédits extraordinaires sont ceux qui sont commandés par des circonstances urgentes et imprévues, et qui ont pour objet : ou la création d'un service nouveau, ou l'extension d'un service inscrit dans la loi de finances au delà des bornes déterminées par cette loi.

L'article 3 porte que tout crédit extraordinaire forme un chapitre particulier du budget de l'exercice pour lequel il a été ouvert, à moins,

en ce qui concerne les départements de la guerre et de la marine, que le service ne se rattache d'une manière indivisible à un chapitre déjà existant. Cette exception, déjà consacrée par l'article 59 du décret du 31 mai 1862, concerne principalement le service de la solde et celui des vivres et approvisionnements pour lesquels les crédits extraordinaires ne sauraient, à raison de leur nature, être isolés des crédits primitifs et des crédits supplémentaires.

Par l'article 4, nous proposons de donner au Gouvernement, mais en le limitant au seul cas de prorogation des Chambres, le droit d'ouvrir des crédits supplémentaires et extraordinaires par des décrets rendus en Conseil d'État et délibérés en Conseil des Ministres, avec l'obligation de soumettre ces crédits à la sanction du pouvoir législatif dans les quinze premiers jours de sa plus prochaine réunion.

Enfin, l'article 5 détermine que la faculté d'ouvrir par décrets des crédits supplémentaires et extraordinaires devra être inscrite chaque année dans la loi de finances, et que les crédits supplémentaires seront limités aux services votés, suivant une nomenclature annexée chaque année à la même loi. C'est l'application annuelle du principe consacré dans la loi, application qui a besoin d'une consécration nouvelle en vue du budget d'un exercice déterminé.

Il résulte d'ailleurs des termes de l'article 4 que la faculté d'ouvrir des crédits par décrets ne pourra être en usage dans le cas de dissolution de l'une des deux Chambres.

Nous espérons que ces diverses considérations paraîtront justifiées aux yeux de la Chambre des députés et du Sénat, et qu'ils voudront bien sanctionner par leurs votes le projet de loi ci-après, pour lequel nous invoquons le bénéfice de l'urgence.

Ce projet de loi de principe sur les crédits supplémentaires, élaboré par le Ministre des finances, a subi à la Chambre des députés quelques modifications.

On a ajouté à l'article 4 un membre de phrase visant explicitement le paragraphe 1er de l'article 2 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, qui définit l'un des cas de prorogation. La Commission du budget a introduit, en outre, le mot *provisoirement*, afin d'indiquer clairement que les dispositions de cet article ne consti-

tuent qu'une exception temporaire au principe général inscrit dans l'article 1er, et qu'il n'y a de crédits définitifs que ceux qui ont été accordés par une loi.

Enfin, elle a introduit à l'article 5 un dernier paragraphe qui interdit l'ouverture par décrets des crédits extraordinaires ayant pour objet la création d'un service nouveau. (Rapport de M. Wilson, séance du 25 janvier 1878, n° 333.)

M. Wilson a fait remarquer, au sujet de cette interdiction (séance du 31 janvier 1878), qu'il convient de ne pas confondre la création d'un service nouveau avec la satisfaction à donner à un *besoin nouveau* qui s'impose dans des circonstances urgentes et imprévues. C'est dans ce dernier cas seul que l'ouverture par décret d'un crédit extraordinaire paraît devoir être autorisée.

La Chambre des députés a adopté le projet de loi ainsi modifié dans la séance du 31 janvier 1878.

Au Sénat, le projet de loi précité a été l'objet de deux modifications.

La première consiste à ajouter à l'article 4, § 1er, *in fine*, la disposition suivante :

« Ils (les décrets d'ouverture de crédits) indiqueront les voies et moyens qui seront affectés aux crédits demandés. »

La seconde modification a pour objet la suppression du premier paragraphe de l'article 5, qui disait : « La faculté accordée par l'article précédent devra être inscrite chaque année dans la loi de finances. »

Les motifs de ces deux modifications ont été développés dans le rapport fait au nom de la Commission des finances du Sénat, par M. Bertauld (séance du 4 mars 1879, n° 38), dans les termes suivants :

Nous vous proposons d'ajouter aux exigences du paragraphe 1er de l'article 4 l'obligation d'indiquer, dans les décrets d'ouverture des crédits, les voies et moyens qui leur seront affectés.

La loi du 18 juillet 1876 imposait cette obligation pour les crédits ou-

verts en dehors de la loi annuelle des dépenses. Il nous a semblé qu'il y avait utilité à faire revivre cette prescription.

Dans le cas de dissolution de la Chambre des députés, le projet de loi ne fait pas d'exception à la règle que les crédits supplémentaires et extraordinaires ne peuvent être ouverts qu'en vertu d'une loi.

On a demandé pourquoi le projet, dans ce cas, refusait au Président de la République, en ne le lui attribuant pas, un droit dont il l'investissait en cas de prorogation du Parlement? On a soutenu que les motifs qui avaient commandé l'exception dans le cas de prorogation, la commandaient encore avec plus de force, dans le cas de dissolution. Dans le cas excepté, le Président de la République n'a-t-il pas la ressource des convocations extraordinaires? Au contraire, dans le cas non excepté, le Président de la République ne peut faire appel à une résolution du Parlement, puisque le droit parlementaire est momentanément paralysé.

Dans la crainte de l'abus du droit de dissolution, et sous l'empire de préventions nées de circonstances politiques dont le retour n'est plus à redouter, ne s'expose-t-on pas à rendre inefficace et impuissant le droit confié au Président de la République et au Sénat de dissoudre une Chambre qui ne se renfermerait pas dans le cercle de ses attributions constitutionnelles ou qui paraîtrait ne plus représenter fidèlement l'opinion publique?

Ces objections ont de la gravité sans doute; cependant nous n'avons pas cru qu'elles dussent nous déterminer à leur donner satisfaction.

L'article 5 de la loi relative à l'organisation des pouvoirs publics laisse au Président de la République un délai de trois mois pour convoquer les collèges électoraux qui doivent procéder à de nouvelles élections.

Ainsi une grande latitude, une latitude qui a soulevé des critiques que nous n'avons pas à apprécier, lui a été accordée pour la convocation des électeurs et pour la convocation du Parlement.

Le délai de trois mois pour la réunion des électeurs est un maximum que le pouvoir exécutif a la faculté et le devoir d'abréger, lorsque l'intérêt du pays l'exige. L'impuissance dans laquelle le pouvoir exécutif est mis d'ouvrir par des décrets des crédits extrabudgétaires doit avoir pour effet de hâter l'expression de la volonté nationale consultée et la réunion des Chambres.

Le droit de dissolution est sous le régime républicain un droit exceptionnel, dont l'exercice ne peut se légitimer de la part des pouvoirs qui en usent et qui ne doivent en user qu'avec une prudente réserve, qu'autant qu'ils ont la ferme croyance, la certitude morale que la Chambre dissoute sera jugée par la nation comme ils l'ont eux-mêmes jugée. En ne dérogeant pas, pour le cas de dissolution, à la règle que les crédits ne peuvent être ouverts qu'en vertu d'une loi, le projet du Gouvernement, voté par la Chambre des députés, tempère l'inconvénient des lenteurs que l'article 5 de la loi du 25 février 1875, même avec une saine interprétation qu'il n'a pas toujours reçue, semble favoriser.

L'article 5 subordonne la faculté d'ouvrir, par décrets, des crédits supplémentaires, à la condition qu'il s'agisse de services votés dont la nomenclature sera annexée, chaque année, à la loi de finances, et les crédits extraordinaires, à la condition qu'ils aient pour objet non un service nouveau, mais un service dont l'extension soit devenue un besoin.

Ces deux conditions ne sauraient qu'être approuvées.

Mais le premier paragraphe de l'article 5 exige que le droit d'ouvrir, par décrets, des crédits supplémentaires et extraordinaires, soit inscrit chaque année dans la loi de finances.

Nous avons pensé qu'il était tout à la fois plus juridique et plus politique de décider que ce droit, avec les sages restrictions qui le limitent, appartient au Président de la République, par cela seul que la loi budgétaire ne lui en refuse pas l'exercice. Le Président en est présumé investi quand il ne lui est pas expressément dénié; pour le refuser, il semble que le concours des deux Chambres est nécessaire. Dans le système du projet, une seule Chambre aurait le pouvoir, peut-être exorbitant, de tromper la prévoyance de la loi qui nous est soumise.

Ce n'est qu'à titre exceptionnel que le droit accordé au pouvoir exécutif, en cas de prorogation du Parlement, pourrait sembler périlleux. La déclaration d'un péril exceptionnel, qui serait une cause d'inquiétude pour le pays, doit être l'œuvre non d'une seule Chambre, mais des deux Chambres. Le droit d'ouvrir des crédits extrabudgétaires est une exception à la règle parlementaire. Cette exception, introduite par le Parlement, dans un cas déterminé, sous une inspiration d'utilité publique, ne peut être écartée que par le Parlement.

Nous avons été d'avis que le premier paragraphe de l'article 5 doit être supprimé, ce qui aura pour conséquence de ne plus soumettre l'application de la loi projetée à une confirmation annuelle et de la laisser dans toute sa force lorsque le budget ne contiendra pas de veto.

Au Sénat, dans la séance du 25 mars 1879, un amendement présenté par M. Delsol sur l'article 4 du projet de loi a donné lieu à la discussion suivante :

M. le Président. M. Delsol a la parole sur son amendement dont je donne d'abord lecture.

L'article 4, d'après l'amendement, serait rédigé en ces termes :

« Dans le cas d'absence des Chambres, des crédits supplémentaires et extraordinaires pourront être ouverts provisoirement par des décrets rendus en Conseil d'État, après avoir été délibérés et approuvés en Conseil des Ministres. Ces décrets devront être soumis à la sanction des Chambres dans la première quinzaine de leur prochaine réunion. »

M. Delsol. Messieurs, puisque le Sénat a ordonné la discussion de ce projet, j'espère qu'il aura la bienveillance d'écouter les observations que j'ai à lui présenter. (Parlez! Parlez!)

Le projet dont vous êtes saisis contient deux ordres de dispositions. Il y a des dispositions purement financières, notamment celles qui figurent dans les trois articles que vous avez déjà votés ; il y a, ensuite, des dispositions qui ont un caractère essentiellement politique, et celle de l'article 4 sur laquelle j'ai l'honneur d'appeler l'attention du Sénat est de ce nombre. Ces dispositions politiques ont un caractère tellement accusé, que le Sénat n'a pas oublié la discussion qui s'engagea ici lorsque le projet fut déposé par le Gouvernement. Plusieurs membres du Sénat demandèrent qu'à raison du caractère politique des dispositions auxquelles je fais allusion, le projet fût renvoyé à une commission spéciale. Vous décidâtes que les dispositions financières en formaient la partie fondamentale et le projet fut renvoyé à la Commission des finances.

Il n'en est pas moins vrai que ce sont les dispositions politiques de la loi qui en ont déterminé la présentation.

En effet, Messieurs, dans quelles circonstances, à quelle époque le

projet de loi dont il s'agit a-t-il été présenté au Parlement? C'est au lendemain de la formation du ministère du 14 décembre 1877. A cette époque, la Chambre des députés réclamait trois lois de garantie qui avaient pour objet soit l'éventualité d'une nouvelle dissolution, soit les conséquences qu'une nouvelle dissolution pourrait avoir.

Ces lois de garantie étaient: la loi sur le colportage, la loi sur l'état de siège, la loi sur les crédits que nous discutons aujourd'hui. La loi sur le colportage et celle sur l'état de siège furent rapidement votées, après des modifications insignifiantes qui y furent apportées par le Sénat.

La loi sur les crédits a été beaucoup moins heureuse : présentée le 11 janvier 1878 à la Chambre des députés, votée par elle le 30 janvier, elle fut transmise au Sénat le 7 février.

Pendant plus d'une année elle a dormi dans les cartons de votre Commission des finances, et cette loi, pour laquelle le Gouvernement avait demandé le bénéfice de l'urgence, est rapportée aujourd'hui seulement.

C'est qu'en effet cette loi contenait des innovations d'une haute gravité, des innovations qui intéressaient l'autorité et les droits du Sénat, l'autorité et les droits constitutionnels du pouvoir exécutif. Et c'est la gravité même de ces innovations qui fit que la Commission des finances ne fit point son rapport en 1878. On attendait que la majorité du Sénat fût changée, et voilà pourquoi le projet vient seulement aujourd'hui en discussion.

On peut d'abord se demander d'une manière générale, et avant d'aborder dans leurs détails les dispositions dont il s'agit, si ce projet, qui est né dans les circonstances que vous connaissez, au milieu des préoccupations, — je dirai même des émotions, — qui ont suivi les élections du 14 octobre, on peut se demander si ce projet a conservé quelque raison d'être et quelque opportunité.

Il s'agit, Messieurs, dans la partie politique du projet, de garanties, de précautions qui étaient prises par la Chambre des députés à la fois contre le Sénat et contre le pouvoir exécutif.

Eh bien! Messieurs, après les élections du 5 janvier dernier, après la nomination du 30 janvier, est-il nécessaire ou opportun de voter une loi qui protège la Chambre des députés contre le pouvoir exécutif ou le Sénat?

Contre le pouvoir exécutif ?... mais le Président de la République a été nommé par la presque unanimité des suffrages de la Chambre des députés ; il a toute sa confiance, et je n'ai pas besoin d'ajouter qu'il en est parfaitement digne.

Contre le Sénat ?... mais, Messieurs, la majorité du Sénat pense comme la majorité de la Chambre des députés. Qui peut croire, d'ailleurs, que cette Chambre soit menacée soit dans son existence, soit dans le libre exercice de ses attributions législatives ?

Il faut donc le reconnaître, cette loi de garantie, qui pouvait s'expliquer par les circonstances au milieu desquelles elle est née, cette loi manque absolument aujourd'hui de raison d'être et d'opportunité. Mais enfin, puisqu'elle est soumise à la sanction du Sénat, il est indispensable d'en examiner le contenu et les dispositions.

Ainsi que j'ai eu l'honneur de le dire, je n'ai pas la moindre objection à faire à la partie de la loi qui a un caractère purement financier. Cette loi a même cela d'excellent à ce point de vue qu'elle est, en quelque sorte, la codification des meilleures règles financières que l'on trouve dans nos lois, dans nos traditions, et qui ont pour but de prévenir ou de fermer ce qu'on appelait autrefois la « plaie des crédits supplémentaires ».

Ainsi la nécessité d'une loi, qu'elle édicte en principe, pour l'ouverture des crédits et, pour ceux qui sont ouverts provisoirement par décrets, la nécessité de la délibération du Conseil des Ministres, de l'avis préalable du Conseil d'État, l'indication des voies et moyens, la nécessité de soumettre les décrets à la sanction des Chambres dans la quinzaine de leur plus prochaine réunion, la nomenclature des différents services votés qui peuvent donner lieu à l'ouverture des crédits supplémentaires, ces dispositions-là je les approuve entièrement, et en conséquence je n'en parlerai pas plus longtemps.

Mais examinons, Messieurs, les dispositions du projet qui ont un caractère politique. Ces dispositions sont au nombre de deux. — Je parle du projet tel qu'il est sorti des mains de la Chambre des députés. Aux termes de la première disposition, la faculté pour le Gouvernement d'ouvrir provisoirement, pendant la prorogation des Chambres, des crédits supplémentaires et extraordinaires, devait être votée tous les ans dans la loi de finances.

Si elle n'était pas votée, si la loi de finances ne donnait pas formellement l'autorisation au Gouvernement, celui-ci était, d'après la disposition nouvelle du projet, absolument privé du droit d'ouvrir aucun crédit supplémentaire ou extraordinaire pendant la prorogation.

La deuxième disposition, — celle à laquelle s'applique spécialement notre amendement, — est celle aux termes de laquelle l'autorisation accordée en principe au Gouvernement, d'ouvrir provisoirement des crédits disparaît si, au lieu d'une simple prorogation des Chambres, il survient soit une dissolution de la Chambre des députés, soit même un simple ajournement des Chambres par un décret du Président de la République.

La première disposition, Messieurs, touchait profondément aux droits du Sénat.

En effet, d'après notre législation, la faculté pour le Gouvernement d'ouvrir des crédits pendant la prorogation lui appartient d'une manière générale et permanente. De là il suit que, aujourd'hui, pour enlever au Gouvernement la faculté d'ouvrir provisoirement des crédits, il faudrait une loi formelle, et cette loi ne pourrait se faire que par l'accord du Sénat et de la Chambre des députés.

Le Sénat voit toute la gravité de l'innovation adoptée par la Chambre.

Du moment que le principe de l'autorisation annuelle est substitué au principe de l'autorisation générale et permanente, il suffit à la Chambre de refuser au Gouvernement cette autorisation indispensable, il lui suffit même de garder le silence pour que le Gouvernement n'ait plus la faculté d'ouvrir des crédits. Le Sénat ne serait même pas appelé à délibérer sur une question de cette importance. En d'autres termes, à l'autorité commune, collective des deux pouvoirs législatifs, l'innovation dont il s'agit substituait l'omnipotence d'un seul de ces pouvoirs.

Votre Commission, Messieurs, ne s'est pas méprise sur la gravité de cette innovation et, avec une clairvoyance et une fermeté auxquelles je rends hommage, elle vous propose de la faire disparaître purement et simplement du projet.

M. Léon Say, Ministre des finances. Ce n'est pas une innovation.

M. Delsol. C'est une innovation, Monsieur le Ministre; je me rap-

pelle avoir eu l'honneur d'entendre, l'an dernier, vos explications sur ce point au sein de la Commission des finances.

Vous avez dit, en effet, que, depuis la loi de 1834, on accordait tous les ans au Gouvernement l'autorisation d'ouvrir des crédits provisoires. J'ai examiné la loi de 1834 avec soin; que porte-t-elle? dit-elle que tous les ans il y aura une autorisation donnée au Gouvernement? Pas le moins du monde. La loi de 1834, comme celle de 1833, s'en réfère à la loi fondamentale de 1817 qui autorise le Gouvernement d'une manière générale et permanente. Seulement la loi de 1834 dispose que, tous les ans, on votera la nomenclature des services qui peuvent donner lieu à l'ouverture des crédits supplémentaires; mais voilà tout. Depuis cette loi on votait donc, tous les ans, une nomenclature, mais le vote ne portait que sur cette nomenclature, et il ne s'étendait nullement à l'autorisation elle-même, parce que cette autorisation appartenait au Gouvernement, en vertu de la loi organique et fondamentale de 1817.

Du reste, la meilleure preuve que je puisse donner de la gravité de cette disposition, c'est que votre Commission elle-même vous en propose la suppression.

Je n'insiste pas davantage sur cette première partie des dispositions politiques du projet.

J'espère que le Sénat adoptera l'avis de sa Commission des finances et qu'il écartera ce principe aussi dangereux que nouveau, qui consiste à donner à un seul des pouvoirs toute autorité pour enlever au Gouvernement le droit d'ouvrir des crédits provisoires pendant les époques de prorogation.

J'aborde maintenant l'examen de la seconde innovation.

Pour celle-ci, je suis bien certain de ne pas trouver dans le Sénat de contradicteurs.

Il s'agit bien là d'une véritable innovation. Oui, c'est la première fois qu'on songe à déclarer caduque l'autorisation donnée au Gouvernement d'ouvrir des crédits lorsqu'il y aura soit dissolution de la Chambre des députés, soit ajournement des Chambres par décret.

Je dis, Messieurs, qu'une telle restriction apportée aux droits du Gouvernement est de la plus haute gravité. La précédente disposition touchait surtout aux droits du Sénat: celle-ci touche, à la fois, aux droits du

pouvoir exécutif et aux droits du Sénat, tels que la Constitution de 1875 les a organisés.

Permettez-moi d'abord, Messieurs, de bien préciser la question.

Le projet voté par la Chambre des députés déclare que l'autorisation accordée au Gouvernement d'ouvrir provisoirement des crédits disparaît dans deux cas : celui de dissolution et celui d'ajournement par décret.

Votre Commission des finances paraissait avoir trouvé cette restriction excessive et l'avoir atténuée.

J'en étais fort heureux. Aussi est-ce avec un vif regret que j'ai vu l'honorable rapporteur de la Commission monter à cette tribune et déclarer qu'il y avait eu une erreur d'impression et que le projet de la Chambre des députés était sur ce point littéralement maintenu par la Commission des finances.

Nous sommes donc en présence de la disposition votée par la Chambre, dans ses termes les plus formels et les plus rigoureux.

Eh bien! Messieurs, cette restriction apportée au droit qu'a le Gouvernement d'ouvrir des crédits pendant l'absence des Chambres, est-elle acceptable ? est-elle fondée ?

Je prétends que cette nouveauté politique introduite dans un projet qui devrait être purement financier, est contraire à toutes les règles, à toutes les traditions financières de la France.

Et, en effet, Messieurs, ce n'est pas d'aujourd'hui seulement que l'on discute et que l'on réglemente la faculté pour le Gouvernement d'ouvrir des crédits provisoires pendant l'absence des Chambres. Cette question s'est élevée dans le pays dès qu'il y a eu un régime parlementaire, et nous trouvons, à la date du 25 mars 1817, une grande loi de comptabilité publique qui est la loi fondamentale de cette matière, loi à laquelle se sont rattachées les lois postérieures qui la visent, loi qui conserve encore sa force et son autorité, car le projet fait précisément revivre les meilleures dispositions des différentes lois qui se sont greffées sur elle.

Que disait donc la loi de 1817 ? Disait-elle que le droit pour le Gouvernement d'ouvrir des crédits serait subordonné à telles ou telles conditions politiques étrangères à toute considération financière? Pas le moins du monde. La loi de 1817 considérait que le Gouvernement, par

cela seul qu'il est investi du mandat d'assurer la marche des services publics, ne peut pas être dépouillé du droit d'ouvrir provisoirement des crédits en l'absence des Chambres.

Dans son article 152, elle ne vise qu'une chose : les conditions d'ordre financier auxquelles l'ouverture des crédits devait être subordonnée. Ces conditions consistaient dans une ordonnance du Roi et la nécessité de faire convertir cette ordonnance en loi à la plus prochaine session des Chambres. Voilà quelle était la loi de 1817.

Après cette loi sont venues deux lois également organiques de la matière : la loi du 24 avril 1833, la loi du 23 mai 1834. La loi de 1817 n'avait visé d'une manière expresse que les crédits extraordinaires. Les lois de 1833 et 1834 ont visé les crédits supplémentaires et voici, Messieurs, dans quels termes : l'article 3 de la loi du 24 avril 1833 dit :

« Les dispositions de l'article 152 de la loi du 25 mars 1817 sont applicables aux suppléments de crédits demandés par les Ministres pour subvenir à l'insuffisance dûment justifiée d'un service porté au budget et dans les limites prévues dans la loi. »

La loi du 23 mars 1834, article 11, dit :

« La faculté d'ouvrir, par ordonnance du Roi, des crédits supplémentaires, accordée par l'article 3 de la loi du 24 avril 1833 pour subvenir à l'insuffisance dûment justifiée d'un service porté au budget n'est applicable qu'aux dépenses concernant les services votés et dont la nomenclature suit. . . . »

Vous le voyez, ces lois se sont placées tout à fait en dehors des préoccupations et des circonstances politiques qui pouvaient se produire. Elles n'ont envisagé absolument que les conditions d'ordre financier; elles ont déterminé les règles protectrices des intérêts du Trésor qui devaient présider à l'ouverture des crédits par ordonnance; mais aucune de ces lois, et j'ajoute, aucune des lois qui ont suivi, n'a subordonné pour le Gouvernement la faculté d'ouvrir des crédits provisoires à des circonstances politiques quelconques. En un mot, on a pris toute espèce de précaution au point de vue financier; mais jamais, jusqu'à présent, on n'avait songé à insérer dans des lois de finances des précautions politiques. La restriction votée par la Chambre des députés, et maintenue par votre Com-

mission de finances, est donc contraire à tous les précédents et à toutes les traditions.

Ce n'est pas là son seul défaut. Elle est, de plus, inconciliable avec d'autres dispositions du même projet. Et, en effet, que porte l'article 4?

Il déclare que, pendant les simples prorogations des Chambres, quand il n'y aura ni ajournement par décret, ni dissolution, le Gouvernement aura la faculté d'ouvrir des crédits, et, en même temps, il ajoute que cette faculté s'évanouit si, au lieu d'un simple ajournement ou d'une prorogation, on se trouve en présence d'une dissolution.

Qu'est-ce à dire, Messieurs? Lorsqu'il y a simplement prorogation des Chambres, le Gouvernement, à la rigueur, pourrait se passer de la faculté, de l'autorisation qu'il s'agit de lui accorder.

Il n'aurait qu'à convoquer les Chambres, ce serait l'affaire de quelques jours; et le Gouvernement pourrait ainsi faire voter les crédits dont il aurait besoin. Dans ce cas, cependant, le projet lui accorde la faculté d'ouvrir provisoirement des crédits, et c'est avec grande raison, car pour l'ouverture d'un crédit, souvent de faible importance, il est vraiment inutile de mettre en mouvement toute la machine constitutionnelle.

Au contraire, lorsqu'il y a dissolution, le Gouvernement est dans l'impossibilité absolue de convoquer les Chambres; il ne peut pas convoquer celle des députés, puisqu'elle a cessé d'exister; il ne peut pas même convoquer le Sénat, car le Sénat ne peut jamais siéger isolément, et c'est précisément lorsque le pouvoir exécutif est dans l'impuissance de convoquer le Parlement et d'obtenir les crédits nécessaires que le projet lui refuse la faculté de les ouvrir par décrets, de telle sorte que quand il pourrait, à la rigueur, se passer de l'autorisation, vous la lui accordez, mais que, quand il ne peut s'en passer, vous la lui refusez. Évidemment il y a là une incohérence et une contradiction qui sont absolument inacceptables.

La restriction dont il s'agit a un autre inconvénient; elle est contraire à toutes les règles, je dirai même à toutes les nécessités d'un gouvernement.

Il ne s'agit pas ici d'une faculté qu'on peut arbitrairement accorder ou refuser à un gouvernement; il s'agit d'une faculté qui, comme vous allez le voir, est indispensable à la marche du Gouvernement, au fonc-

tionnement des services publics les plus essentiels. Quels sont, en effet, les services qui peuvent donner lieu à l'ouverture de crédits supplémentaires? Il suffit de se reporter à la nomenclature des services, qui a été votée dans nos différentes lois de finances, pour voir que ces services sont tellement importants qu'il est impossible à un gouvernement quelconque de les laisser un moment en suspens. Consultez, en effet, la nomenclature. A quels services peuvent s'appliquer les crédits supplémentaires? Pour le ministère de la justice, ils s'appliquent notamment aux frais de justice criminelle; pour l'intérieur, à l'entretien des détenus; pour les finances, au payement des intérêts, des arrérages, des annuités, des pensions; pour la guerre, aux rations pour les hommes, pour les chevaux.

Je vous le demande : Est-ce que ces besoins publics, ces besoins impérieux, ne peuvent pas se produire pendant une époque de dissolution aussi bien que pendant une simple prorogation des Chambres? Est-ce que, à l'armée par exemple, il faudra laisser les hommes et les chevaux sans rations pendant la période de dissolution? Est-ce possible?

Non, dans aucun temps, on n'a eu l'étrange pensée de priver le Gouvernement, lorsque les Chambres étaient absentes et ne pouvaient être convoquées, de la faculté d'assurer la marche de ces services essentiels par l'ouverture de crédits supplémentaires.

Pour les crédits extraordinaires, la raison est tout aussi forte; ils sont, en effet, nécessairement imprévus; ils ne figurent dans aucune loi de finances, et pourtant ils peuvent être d'une urgence extrême. Supposez qu'il se produise une catastrophe dans le pays, par exemple une grande inondation : il faut un secours immédiat.

Pouvez-vous ôter au Gouvernement, sous le prétexte qu'on se trouve dans la période de dissolution, la faculté d'accorder ce secours si urgent, si nécessaire? Un simple coup d'œil jeté sur les conséquences possibles de la disposition que je combats en ce moment, suffit à démontrer qu'elle est absolument inacceptable, et il n'existe pas au monde de considérations politiques qui puissent prévaloir sur cette nécessité évidente, manifeste, éclatante pour tout gouvernement, d'assurer la marche des services qui sont la vie du pays, et de faire face aux besoins imprévus et urgents qui peuvent se produire. (Très bien! très bien! à droite et au centre.)

S'il en est ainsi, n'est-ce pas entraver de la manière la plus incontestable, la plus grave, le pouvoir exécutif dans l'exercice du droit de dissolution, et le Sénat dans l'avis qu'il doit exprimer à ce sujet, que d'attacher à la dissolution de la Chambre des députés des effets aussi dangereux? N'est-il pas évident que la liberté morale du Gouvernement et celle du Sénat sont atteintes, s'ils se trouvent placés en face de cette éventualité redoutable d'une crise des services publics les plus nécessaires venant s'ajouter à la crise politique?

On me dira : Mais le Gouvernement n'a qu'à s'y prendre d'avance et à demander, en prévision des besoins qui pourraient se produire au cours de la dissolution, le vote de crédits préalables.

S'il pouvait toujours les prévoir, assurément il pourrait les demander; mais s'il pouvait les demander, je doute très fort que la Chambre des députés, menacée de dissolution, fût disposée à les accorder. La difficulté, je dirai plus, l'impossibilité pour le Gouvernement d'assurer les services dont il s'agit, resterait donc toujours la même : il serait dans l'impuissance de la surmonter.

Quelles raisons peut-on donc donner à l'appui de cette disposition étrange, qui enlève au Gouvernement, lorsqu'elle lui est le plus nécessaire, la faculté d'ouvrir des crédits provisoires?

Ces raisons, Messieurs, sont indiquées sommairement dans le rapport même qui vous a été présenté au nom de la Commission des finances. Permettez-moi de les résumer en quelques mots et d'y répondre aussi brièvement.

L'honorable rapporteur, élevant immédiatement la question à toute sa hauteur, vient vous dire : Le droit de dissolution est, sous le régime républicain, un droit tout à fait exceptionnel. Il ne peut se légitimer que si le Gouvernement et le Sénat ont la certitude morale que la Chambre des députés ne représente plus l'opinion du pays. Le délai de trois mois accordé par la Constitution pour faire de nouvelles élections est un délai maximum; il n'est pas mauvais que l'impuissance où sera placé le Gouvernement d'ouvrir des crédits provisoires le force à l'abréger. En un mot, le projet tempère l'inconvénient des lenteurs que l'article 5 de la loi du 25 février 1875 semble favoriser.

Vous le voyez, Messieurs, c'est là un veritable réquisitoire contre le droit de dissolution. Le droit de dissolution est, dit-on, un droit excep-

tionnel et, si on en use, le délai de trois mois accordé par la Constitution pour faire de nouvelles élections est un délai excessif.

Cette argumentation est-elle fondée? Le droit de dissolution est un droit exceptionnel sous le régime républicain, dit M. le Rapporteur. Pourquoi serait-il plus exceptionnel sous un régime républicain que sous un régime monarchique?

Mais M. le Rapporteur lui-même admet que la dissolution doit être prononcée lorsque l'opinion du pays n'est plus d'accord avec celle de la Chambre des députés. Or, si cette opinion du pays change plus fréquemment sous la République que sous la monarchie, il faudra cependant bien en tenir compte, et la dissolution, au lieu de rester exceptionnelle sous la République, deviendra, au contraire, aussi souvent nécessaire que sous un autre régime.

Voix à gauche. *Pourquoi donc?*

M. Delsol. *La question n'est pas là. Il s'agit, au fond, de savoir si l'on peut, par une loi de finances, porter d'une manière détournée atteinte au droit de dissolution inscrit dans la Constitution. Quel que soit le sentiment qu'éprouve le Sénat sur le droit de dissolution considéré en lui-même, il y a un fait qui est indiscutable, c'est que, si ce droit de dissolution n'avait pas été inscrit dans la Constitution de 1875, cette Constitution n'eût pas été votée. Le droit existe donc, et il faut le respecter. Quant à l'abréviation des délais accordés par la Constitution au pouvoir exécutif pour faire des élections nouvelles, il est évident que vous ne pouvez la réaliser légalement, honorablement, que par une modification de la Constitution elle-même. Le Parlement ne peut pas, lui qui doit donner le premier l'exemple du respect de la légalité, faire une loi de finances qui soit précisément un moyen d'éluder une loi constitutionnelle.*

Si le droit de dissolution, si l'exercice de ce droit de dissolution n'ont pas été réglés d'une manière conforme à la doctrine républicaine, vous n'avez qu'un moyen de réformer la législation, c'est de provoquer la réunion du Congrès. Là seulement la question pourra être examinée dans toute son ampleur; là seulement elle pourra être résolue par les juges compétents. Tant que le droit de dissolution est inscrit dans la Constitution, vous ne pouvez y porter atteinte par voie détournée. L'honneur du Parlement ne lui permet pas plus d'éluder les lois que de les violer.

J'espère donc que le Sénat voudra bien adopter notre amendement et faire disparaître du projet les anomalies, les contradictions et les illégalités à peine dissimulées qu'il renferme. (Vive approbation à droite.)

M. Bertauld, rapporteur. Il y a dans les développements que vous venez d'entendre toute une partie qui est absolument oiseuse et qui manque d'objet. En effet, la pensée dont ces développements sont l'expression a été consacrée par le projet qui vous a été soumis par la Commission sénatoriale, par le projet que vous avez voté en première lecture.

Il semble, en vérité, que notre honorable collègue a le regret que nous ayons prévu son argumentation, et aussi, il n'a pas voulu en priver le Sénat (Rires à gauche), il l'a produite absolument... (Très bien! à gauche.)

Il l'a produite absolument, comme si nous eussions adopté le projet de la Chambre des députés qu'il a critiqué.

En effet, la Chambre des députés avait subordonné le droit d'ouvrir des crédits supplémentaires et extraordinaires à l'inscription de ce droit dans le budget, ce qui supposait le concours des deux Chambres pour que ce droit existât.

Nous avons, au contraire, voulu que le droit d'ouvrir des crédits supplémentaires et extraordinaires pendant les prorogations fût réputé écrit dans le budget, par cela seul qu'il ne serait pas dénié au pouvoir exécutif.

Vous voyez immédiatement quelle est la portée du changement que nous nous sommes décidés à faire. Il faut, dans ce système nouveau, le concours des deux Chambres pour refuser au pouvoir exécutif le droit d'ouvrir des crédits supplémentaires et extraordinaires pendant les prorogations.

Ainsi nous avons donné une satisfaction anticipée aux arguments présentés par l'honorable M. Delsol.

J'arrive maintenant à la partie véritablement utile de ses développements, celle qui porte sur la question qui est l'objet d'une réelle controverse.

L'honorable M. Delsol veut investir, armer le pouvoir exécutif d'une prérogative que celui-ci ne revendique pas, qu'il ne veut pas, qu'il re-

fuse, et que la Chambre des députés n'a pas voulu lui octroyer malgré lui.

Je ne relate qu'un fait, c'est que le pouvoir exécutif n'a pas voulu du droit d'ouvrir par décrets des crédits supplémentaires et extraordinaires lorsque la Chambre des députés serait dissoute. Je le dis et je le prouve.

Voici, en effet, ce que je trouve dans l'exposé des motifs présenté par l'honorable M. Say :

« Il résulte d'ailleurs des termes de l'article 4 que la faculté d'ouvrir des crédits par décrets ne pourra être mise en usage dans le cas de dissolution de l'une des deux Chambres. »

La Chambre des députés a pris acte de cette déclaration et elle a poussé l'exigence plus loin. Le projet de loi demandait le droit d'ouvrir des crédits supplémentaires et extraordinaires dans les cas prévus par l'article 2 de la loi constitutionnelle; mais l'article 2 s'appliquait tout à la fois et au cas de prorogation et au cas d'ajournement, l'ajournement d'un mois, dont il ne peut être fait usage que deux fois pendant une session. La Chambre des députés a dit : Oui, le droit appartiendra au pouvoir exécutif d'ouvrir des crédits supplémentaires et extraordinaires pendant les prorogations, mais pendant les ajournements ce droit doit être refusé.

Eh bien! Messieurs, aujourd'hui l'honorable M. Delsol, dans l'intérêt évident de notre Constitution, comme il la comprend, dans l'intérêt du fonctionnement régulier des pouvoirs, est d'avis que le droit d'ouvrir des crédits par décrets doit être étendu au cas de dissolution et, bien entendu, au cas d'ajournement. Cependant, je dois dire que la rédaction de son amendement n'est ni très nette, ni très claire. J'aurais cru que les rédacteurs eussent dû dire : Nous réclamons le droit d'ouvrir des crédits par décrets en cas d'ajournement et en cas de dissolution. On aurait compris cette pensée-là (Rires approbatifs à gauche); on comprend moins les mots : dans le cas d'absence des Chambres. *(Hilarité sur les mêmes bancs.)*

Mais si pendant quinze jours les deux Chambres se donnent un congé, est-ce que nos honorables collègues seraient d'avis qu'en pareil cas le pouvoir exécutif pourrait ouvrir des crédits par décrets ? Si telle n'est pas la pensée des auteurs de l'amendement, il me semble qu'il aurait fallu

nettement dire ce qu'on voulait, ce qu'on proposait à la sanction du Sénat.

Eh bien! il faut le constater, ce qu'on veut, ce qu'on demande, c'est le droit d'ouvrir des crédits par décrets en cas de dissolution.

M. Buffet. *C'est notre avis.*

M. le Rapporteur. *Je sais bien que c'est votre avis, puisque vous êtes un des signataires de l'amendement; je n'ai pas absolument besoin de votre attestation pour savoir que cet amendement que je combats est l'expression de votre opinion. (Sourires.)*

Mais c'est cette opinion qui n'a pas été celle du Ministre, qui n'a pas été celle de la Chambre des députés, qui n'a pas été celle de la Commission, que je vous demande la permission de discuter.

Voyons quels sont les arguments produits par l'honorable M. Delsol pour protester contre la prétendue innovation que nous avons introduite, ou plutôt que le Ministre, la Chambre et la Commission sénatoriale ont introduite. On fait quatre arguments : d'abord un argument déduit de l'époque à laquelle le projet de loi a été présenté ; un argument déduit des précédents historiques, puis un argument a fortiori, *déduit de ce qui est décidé pour le cas de prorogation, et finalement un argument tiré des inconvénients attachés à l'absence du droit pour le cas de dissolution.*

Et d'abord, Messieurs, l'argument déduit de la date de la présentation de la loi et du retard apporté à la discussion n'est pas bien sérieux. Il n'est pas absolument impossible que l'épreuve ou plutôt que l'avertissement qui résultait des espérances et des prétentions qui s'étaient produites pendant la période du 16 mai ait été pris en considération (Sourires à gauche); mais n'en concluez pas que ce soit là un vice originel, et que l'idée adoptée par M. le Ministre des finances soit une idée qu'il faille rejeter.

Il est possible qu'à cette date, il y ait eu quelques inquiétudes, quelques préoccupations; mais il n'est pas absolument défendu au pouvoir législatif de tenir compte des grandes épreuves qui ont été infligées au pays. (Très bien! très bien! à gauche.)

Voilà ma réponse au premier argument.

Le second argument est déduit des précédents historiques. On dit : La

Charte de 1814 et celle de 1830 accordaient au pouvoir royal, en cas de dissolution, le droit d'ouvrir des crédits supplémentaires et extraordinaires par décrets. Cela est vrai; mais est-ce que le droit de dissolution de la monarchie a une véritable ressemblance avec le droit de dissolution qui a été inscrit dans notre Constitution ?

Le droit de dissolution, dans nos chartes monarchiques, était un moyen régulier, normal, d'abréger la durée ordinaire du mandat législatif. La dissolution était un moyen attribué au pouvoir royal de choisir son jour, son heure, pour convoquer les électeurs. En voulez-vous la preuve ? A partir de 1824, la Chambre des députés avait une existence septennale; elle était élue pour sept ans. Eh bien! sous l'empire de la loi de 1824, trois dissolutions dans six ans ont été successivement prononcées; trois fois en six ans la Chambre des députés a été régulièrement et constitutionnellement dissoute.

Sous la monarchie de Juillet, la Chambre des députés était élue pour cinq ans. J'affirme, — et l'histoire est là, qui fournit son témoignage, — qu'aucune des Chambres n'a existé pendant cinq ans. Et ce qui est vrai pour ces deux monarchies s'est aussi réalisé sous l'Empire. Sous l'Empire, le Corps législatif n'a jamais atteint la durée fixée à son mandat.

Est-ce que par hasard le droit de dissolution écrit dans notre Constitution a ce caractère? Est-ce qu'il a pour but de laisser planer de l'incertitude sur l'époque des élections ? Je maintiens que le droit de dissolution que nous avons admis n'a qu'un seul but : ce n'est pas d'abréger le mandat conféré par les électeurs, c'est un moyen exceptionnel, un moyen suprême dont il ne doit être fait usage que dans deux cas : dans le cas, — qui, grâce à Dieu! ne se réalisera pas, — où la Chambre des députés ne se renfermerait pas dans ses attributions, commettrait des empiétements sur les autres pouvoirs publics. Ah! ce cas-là, je ne le redoute pas. (Très bien! à gauche.)

Il y a un autre cas où le droit de dissolution peut être mis en mouvement. C'est celui où la Chambre ne paraît plus être l'expression fidèle de la pensée du pays, qui ne subit pas, vous le savez trop, de ces révolutions subites, de ces révolutions improvisées, auxquelles M. Delsol fait allusion.

Non, non, les dernières années sont là, pour attester avec quelle fidélité, avec quelle persévérance, le pays maintient ses opinions et garde sa foi dans nos institutions. (Nouvelle approbation à gauche.)

Eh bien! si un de ces deux cas exceptionnels se produit, est-ce que le pouvoir exécutif et le Sénat, qui ont été d'avis de la dissolution, ne doivent pas vivement désirer que l'appel au pays ait lieu promptement, presque immédiatement? (Très bien! très bien! sur les mêmes bancs)

C'est le pays qui est le souverain juge; c'est lui dont on demande l'opinion, l'opinion qui doit faire la loi. (Vive approbation à gauche.)

Dans ce cas-là, ne croyez-vous pas qu'il soit en effet utile, opportun, de dire au pouvoir exécutif : Vous nous avez demandé la dissolution, très bien; nous vous l'avons accordée; nous partageons votre avis. Mais cet avis a besoin d'une confirmation. Faites un appel actuel, immédiat aux électeurs. Ne profitez pas de l'intervalle de trois mois, que certain pouvoir, auquel je puis faire une allusion qui n'aura rien de blessant, a encore trouvé le moyen d'allonger.

Ce sont précisément ces abus-là dont nous voulons prévenir et éviter le retour. (Très bien! très bien! et applaudissements à gauche.)

Maintenant, on me dit par a fortiori : *Comment! vous accordez le droit de dissolution quand les Chambres sont prorogées et vous ne l'accordez pas quand la Chambre des députés est dissoute? Mais, Messieurs, aux termes de la Constitution, la session normale, régulière des Chambres n'est que de cinq mois. Si nous avions refusé au pouvoir exécutif le droit d'ouvrir des crédits par voie de décrets pendant la prorogation, nous aurions paralysé le droit, normal cette fois, qui appartient au pouvoir exécutif de n'avoir de session parlementaire que pendant cinq mois. Au contraire, quand il s'agit des ajournements, de ces ajournements qui sont un remède moins exceptionnel, moins vif, moins énergique que la dissolution, de ces ajournements qui ont un caractère beaucoup plus constitutionnel, mais qui, enfin, sont des moyens facultatifs dont le pouvoir exécutif ne doit pas abuser, la Chambre des députés, très bien inspirée, a refusé absolument le droit d'ouvrir par décrets des crédits supplémentaires et extraordinaires.*

Et ce que la Chambre des députés a refusé pendant la période des ajournements, logiquement, rationnellement, elle devait le refuser pendant la période qui suit la dissolution.

Le remède, Messieurs, je l'ai indiqué.

Le pouvoir exécutif a besoin de fonds en dehors des prévisions de son budget! D'abord, pour moi, j'avoue que je ne suis pas très fâché que les budgets soient préparés, médités, discutés de telle manière que les prévisions soient rarement trompées. Mais je reconnais que, quel que soit le soin qui préside à leur préparation, à leur discussion, il y a des cas, surtout pour les crédits supplémentaires, — puisque, après tout, les crédits supplémentaires ne sont que le remède à l'insuffisance d'évaluations qui ont un caractère essentiellement provisoire, — je reconnais, dis-je, qu'il y a des cas où les prévisions peuvent être dépassées. Pour les crédits extraordinaires, qui ne peuvent être ouverts que dans le cas de services réguliers qui sont indiqués dans le budget, mais qui doivent être augmentés pas suite de nécessités soudaines, je désire encore plus que les budgets soient suffisamment étudiés pour que le remède ne soit pas nécessaire.

Si ce remède est nécessaire et que la Chambre des députés soit dissoute, convoquez les électeurs afin qu'ils nomment promptement une nouvelle Chambre; et alors le pouvoir exécutif sera armé et procédera par des moyens réguliers. Il dépend de lui de ne pas utiliser un délai dont le maximum est de trois mois. Qu'il abrège ce délai, voilà le vœu du Sénat, le vœu dont notre loi favorise l'accomplissement.

Quel est le principe? Les crédits ne peuvent être ouverts qu'en vertu d'une loi. J'ai entendu une objection singulière. On a dit : Mais vous paralysez le droit de dissolution, vous l'entravez, tandis que, suivant nous, il faudrait l'encourager... (Hilarité à gauche. — Réclamations à droite.) Non, non, Messieurs, ce n'est pas que pour mon compte je ne sois touché de la tendresse que nos collègues témoignent à nos institutions républicaines, et, au nom de la République, je leur en exprime ma reconnaissance... (Nouveaux rires sur les mêmes bancs.)

Mais qu'il soit bien entendu que nous ne comprenons pas la Constitution comme eux; nous respectons le droit de dissolution, nous ne l'altérons pas; nous essayons de conjurer les périls qui pourraient résulter de son exercice; nous supposons que ce grand remède, ce remède exorbitant d'une dissolution, ce remède dont on a fait un jour un trop mauvais usage (Très bien! très bien! à gauche), un usage qui doit servir de leçon bien moins à nous qu'à ceux qui s'en sont armés contre nous; nous voulons, dis-je, que ce moyen de dissolution soit un moyen dont le

secours soit rarement invoqué, et c'est pour cela, Messieurs, que nous vous demandons d'adopter le projet de loi qui vous est présenté. (Bravos et applaudissements répétés à gauche. — L'orateur, en retournant à son banc, est félicité par un grand nombre de ses collègues.)

M. Chesnelong. Messieurs, la question qui s'agite a, sous une modeste apparence, une très haute gravité; et, bien que mon honorable ami M. Delsol l'ait, je ne dirai pas seulement traitée, mais approfondie avec la haute compétence qui lui appartient, je demande la permission de répondre quelques mots à l'habile argumentation de l'honorable et savant rapporteur.

M. le Rapporteur reconnaît qu'il y a des circonstances où l'imprévu se produit avec un tel caractère d'exigence soudaine et impérieuse, qu'il doit y être pourvu sans délai, sous peine de mettre en souffrance tel ou tel intérêt public considérable, tel ou tel service important; il le reconnaît, car la Commission, d'accord en cela avec le Gouvernement, nous propose de donner à M. le Président de la République le droit d'ouvrir par décrets des crédits supplémentaires en cas de prorogation.

Mais je demande pourquoi on distingue entre l'absence résultant de la prorogation et celle résultant de la dissolution. Est-ce que l'imprévu distinguera ? Est-ce que vous pouvez déclarer dès à présent qu'il y aura des périodes où l'imprévu ne se produira pas? Et si vous ne le pouvez pas, est-il sage, est-il raisonnable de décider que, lors même que l'imprévu se produirait, lors même que les services publics devraient être interrompus, faute de crédits nécessaires pour assurer leur fonctionnement régulier, il ne doit y avoir aucun moyen légal de pourvoir à la nécessité de cette situation?

En vérité, j'en demande pardon à l'honorable rapporteur, il y a dans le projet de loi dont il nous demande l'adoption des dispositions qui se contredisent absolument.

Je pose, en effet, ce dilemme : ou le droit d'ouvrir par des décrets des crédits supplémentaires ne répond à aucune nécessité, ou il répond, au contraire, à une nécessité impérieuse.

Dans le premier cas, pourquoi, en temps de prorogation, accordez-vous un droit inutile?

Dans le second cas, pourquoi, en temps de dissolution, refusez-vous un droit nécessaire?

A droite. *C'est évident! — Très bien!*

M. Chesnelong. *Et, comme vous le disait tout à l'heure l'honorable M. Delsol, la contradiction est d'autant plus flagrante que vous accordez ce droit lorsqu'avec beaucoup de gêne, je le reconnais, on pourrait à la rigueur s'en passer, et vous le refusez lorsqu'il est absolument nécessaire.*

Qu'est-ce, en effet, que la prorogation? C'est la séparation en plein accord des pouvoirs publics. Qu'est-ce que la dissolution, au contraire? C'est la séparation de ces mêmes pouvoirs à la suite d'un conflit. Donc, la prorogation c'est un temps de calme et d'apaisement entre deux sessions; la dissolution, au contraire, c'est une crise toujours accompagnée de quelque agitation dans les esprits et de quelque perturbation dans les intérêts.

Je vous le demande, Messieurs, n'est-il pas évident que l'imprévu, par sa nature même, se produit plutôt dans les périodes de crise que dans celles de calme? Et vous refusez les moyens d'y pourvoir, précisément pour la situation qui, loin d'écarter l'imprévu, est de nature à le faire naître. Voilà la première inconséquence de votre projet de loi. (Approbation à droite.)

En outre, la dissolution n'éclate pas soudainement; elle est toujours précédée d'une lutte plus ou moins prolongée. N'est-il pas naturel de penser que, pendant cette lutte, la Chambre des députés, qui se sentira menacée, aura pu refuser des crédits même nécessaires qui lui auront été demandés par le Gouvernement? Cette hypothèse n'a assurément rien d'improbable. Et si cela arrive, le pouvoir exécutif se trouvera aux prises non seulement avec les éventualités qui pourront surgir, mais encore avec celles qui auront déjà surgi et auxquelles il n'aura pas été pourvu. Et vous lui refusez le droit d'ouvrir des crédits par décrets lorsque, à ce double titre, ce droit lui serait plus que jamais nécessaire. Voilà la seconde inconséquence de votre projet de loi. (Très bien! à droite.)

Il y en a enfin une troisième, et l'honorable M. Delsol la rappelait tout à l'heure : c'est que, en cas de prorogation, si des nécessités inattendues se produisent, vous pouvez convoquer d'urgence les Chambres;

mais, en cas de dissolution, vous ne le pouvez pas tant que la Chambre dissoute n'est pas renouvelée... (Rires à gauche.)

Messieurs, je ne vois pas que cet argument soit risible : il est tout à fait dans l'évidence même des choses, et je le crois très sérieux. Encore, à ce point de vue, vous refusez au pouvoir exécutif le droit d'ouvrir des crédits supplémentaires par décrets, quand il n'a aucun moyen de suppléer à la privation de ce droit.

Un sénateur à gauche. *Il n'a qu'à convoquer les électeurs.*

M. Chesnelong. *Et à cela que répond l'honorable rapporteur? Mon Dieu! je lui demande pardon d'enlever à sa réponse les développements brillants qu'il lui a donnés; mais elle se réduit à ceci : En temps de prorogation, dit-il, l'absence des Chambres peut être prolongée sans dommage pour le pays. Voilà pourquoi, dit-il, nous accordons au pouvoir exécutif le droit d'ouvrir, par décrets, des crédits supplémentaires.*

En temps de dissolution, au contraire, l'absence des Chambres doit être abrégée dans l'intérêt du pays; et nous refusons ce même droit pour contraindre le pouvoir exécutif à hâter les élections et la convocation des Chambres.

C'est bien votre argumentation; je ne l'ai, je crois, ni dénaturée, ni affaiblie.

Voix à gauche. *C'est cela! Très bien!*

Un sénateur à gauche. *C'est très clair!*

Quelques sénateurs à droite. *Attendez! attendez!*

M. Chesnelong. *Eh bien! examinons, Messieurs. Je constate d'abord que la Constitution donne au pouvoir exécutif un délai de trois mois pour convoquer les électeurs. (Interruptions à gauche.)*

Je ne comprends pas vos interruptions à propos d'une assertion indiscutable.

Est-ce que le délai de trois mois n'est pas inscrit dans la Constitution? C'est un fait que j'énonce; vous ne pouvez pas le contester. Ce délai est-il trop long? Je n'ai pas à l'examiner, je n'ai pas même le droit de traiter cette question à cette heure et dans cette enceinte.

Si vous croyez que ce délai doit être abrégé, vous en proposerez la modification lorsqu'il s'agira de reviser la Constitution. Mais en atten-

dant, permettez-moi de vous le dire, vous êtes tenus de faire les lois pour assurer l'exécution de la Constitution telle qu'elle est (Approbation à droite); et vous n'avez pas le droit d'entraver d'une manière indirecte, par des mesures législatives, son fonctionnement régulier.

Ne me dites donc pas que l'absence peut n'être que de deux mois ou que de six semaines; je vous réponds, la Constitution à la main, qu'elle peut être de trois mois...

Un membre à gauche. *Et même de cinq!*

M. Chesnelong... *et j'ajoute que vous êtes obligés de faire votre loi en regard de cette prévision, qui est rigoureusement constitutionnelle.*

Mais, Messieurs, je vais aller plus loin; je m'affranchis comme vous de tout scrupule constitutionnel, et... (Protestations à gauche) j'admets avec vous, si vous le voulez, que vous avez le droit... (Interruptions à gauche.)

Je n'ai pas entendu l'interruption.

En vérité, Messieurs, il me semble que je discute la question sans m'en écarter et de manière à ne pas passionner le débat; je vous serai donc reconnaissant de m'épargner vos interruptions.

Je disais donc que j'admets, si on le veut, avec mon honorable contradicteur, que nous pouvons contraindre le pouvoir exécutif à convoquer immédiatement les électeurs et à réunir immédiatement les Chambres, bien que la Constitution lui permette de se mouvoir dans un délai de trois mois.

L'absence des Chambres, au lieu d'être de trois à quatre mois, ne sera alors que de six semaines ou de deux mois. Il n'importe, mon objection reste; qu'il s'agisse de deux mois ou de quatre, vous n'êtes pas garantis contre l'urgence de besoins inattendus, et vous ne pouvez pas, sans témérité, retirer au pouvoir exécutif tout moyen légal d'y faire face.

Un sénateur à droite. *Et le cas de guerre?*

M. Bocher. *Et la mobilisation?*

M. Chesnelong. *Vous dites que vous redoutez les abus, vous craignez que le pouvoir exécutif ne se serve du droit que vous lui donnerez pour faire des dépenses politiquement inquiétantes (Marques d'assentiment à gauche), et peut-être pour prolonger irrégulièrement une situa-*

tion anormale, et là-dessus, l'honorable rapporteur a évoqué le souvenir du 16 mai. (A gauche : Oui! oui!)

Le 16 mai n'a rien à faire dans ce débat. C'est le passé; plaçons-nous dans le présent et en face de l'avenir. (Hilarité à gauche.)

Vous riez, Messieurs; ne croyez pas cependant qu'en disant que le 16 mai, c'est le passé, j'ai voulu désavouer les sentiments qu'il m'inspira au moment où il se produisit; j'y vis, pour ma part, une honorable tentative de revendication conservatrice, rien de plus, et je fis, je le déclare, des vœux pour son succès. Tel était alors et tel est encore mon sentiment sur le 16 mai. Je n'ai pas pour habitude de désavouer les vaincus. (A droite : Très bien!)

Mais si vous avez des préoccupations à l'endroit des pouvoirs publics de l'avenir, permettez-moi de vous dire que je comprends ces préoccupations et que même je les partage. Non pas que je redoute des excès de pouvoir de la part du Chef actuel du pouvoir exécutif, dont je respecte la haute probité politique, mais je suis loin d'éprouver un sentiment de confiance générale et anticipée pour tous les chefs d'État que l'avenir peut nous réserver. Mes craintes ne vont peut-être pas à la même adresse que celles de l'honorable rapporteur; mais j'avoue que je ne suis pas absolument rassuré. (Très bien! à droite.)

Quoi qu'il en soit, je ne crois pas que ce soit là un motif pour retirer au pouvoir exécutif le droit et la possibilité d'assurer, en toute circonstance, la marche des services publics. Et quand l'honorable M. Bertauld me dit que c'est le Gouvernement lui-même qui demande qu'on le dépouille de cette attribution nécessaire, cela ne m'impose pas; je refuse la garantie que le Gouvernement consent à me donner contre lui-même; je ne veux rien lui enlever de son droit, parce que je ne veux rien diminuer ni de ses devoirs ni de sa responsabilité. (Nouvelle approbation à droite.)

Messieurs, allons au fond des choses et disons le vrai. L'article a manifestement pour but, et j'ajoute qu'il aurait pour résultat inévitable de rendre, sinon impossible, au moins très difficile, l'exercice du droit de dissolution.

Permettez-moi de vous rappeler que ce n'est pas la première atteinte indirecte portée à ce droit.

Déjà, par la loi que vous avez votée sur l'état de siège, vous avez

retiré au pouvoir exécutif le droit de recourir à ce moyen de défense en temps de dissolution, même lorsque l'émeute ensanglanterait nos rues. Si donc le pouvoir exécutif et le Sénat avaient, dans les conditions présentes, à exercer le droit de dissolution, ils devraient accepter la responsabilité de ravir à la société, pendant un temps déterminé, une garantie dont elle pourrait avoir besoin contre les factions. Eh bien! je vous le demande, si après avoir retiré au Président de la République, par cette loi, la possibilité de garantir d'une manière suffisamment efficace, en toute éventualité, le maintien de l'ordre public, vous lui enleviez encore, en adoptant le projet de loi actuel, la possibilité d'assurer en toute circonstance la marche des services publics, le droit de dissolution serait encore inscrit théoriquement dans la Constitution; mais l'exercice de ce droit serait singulièrement compromis; et là où la Constitution a créé un droit, votre projet de loi, autant que cela dépend de lui, crée une impuissance.

Est-ce que j'exagère, Messieurs? Est-ce que, dans de telles conditions, le droit de dissolution n'est pas réduit à n'être plus qu'une prérogative dérisoire dont un pouvoir exécutif et un Sénat ayant le sentiment de leur devoir et de leur responsabilité ne consentiront jamais à se servir?

Est-ce que vous n'infirmez pas, contrairement à tous les principes, comme vous l'a démontré avec tant de force l'honorable M. Delsol; est-ce que, dis-je, vous n'infirmez pas, par voie législative, dans une de ses dispositions les plus capitales, la Constitution qui nous régit? (Mouvement.)

Cette sollicitude pour la Constitution, venant de nous, vous étonne, et l'honorable M. Bertauld nous remerciait tout à l'heure, avec plus d'ironie peut-être que de sincérité, de ce qu'il appelait notre tendresse pour la Constitution. Nous sommes, en effet, de l'opposition, nous ne nous en défendons pas. Mais nous sommes d'une opposition conservatrice. Et quand il s'agit d'une prérogative nécessaire du pouvoir à défendre, surtout d'une garantie constitutionnelle à maintenir, nous ne sacrifions pas les raisons de principe aux raisons de circonstance.

Il est très certain que, pour ma part, je n'ai pas désiré, et que je n'ai pas fait la Constitution de 1875. Mais, si j'ai le devoir de la respecter parce qu'elle est la loi de mon pays, j'ai le droit aussi de demander

qu'elle ne soit pas altérée dans son caractère. (A droite : Très bien! très bien!)

Cette Constitution a voulu établir le régime constitutionnel sous une forme républicaine.

Qu'est-ce donc que le régime constitutionnel? Trois pouvoirs en équilibre; deux Chambres diverses d'origine, mais égales dans leurs droits; un pouvoir exécutif indépendant dans sa sphère légale, irresponsable dans son chef, responsable dans ses ministres; la volonté nationale s'exprimant par l'accord des trois pouvoirs; enfin le droit de dissolution ouvert contre l'un d'eux en cas de conflit : telles sont les conditions essentielles de ce régime.

Sans doute il est de la nature de ce régime, quand surtout il se pratique sous la forme républicaine, que la Chambre issue du suffrage universel exerce toujours une certaine prépondérance de fait; et voilà pourquoi la Constitution a sagement établi le droit de dissolution comme une barrière contre l'excès de cette prépondérance. Vous devez, Messieurs, garder ce droit intact; car le jour où il ne serait plus qu'une lettre morte, l'équilibre des trois pouvoirs ne serait lui-même qu'une fiction, et vous verriez se produire en réalité la domination exclusive de l'un d'eux et la sujétion forcée des deux autres. (Très bien! très bien! à droite.)

Donc, le reproche que je fais à l'article 4 du projet de loi, c'est qu'en frappant d'impuissance le droit de dissolution, il nous ferait faire un grand pas, un pas très sérieux vers ce régime de l'omnipotence absolue d'une seule Assemblée qui est la négation du régime constitutionnel et qui peut devenir, — l'histoire l'a prouvé, — une porte ouverte au plus détestable de tous les despotismes, à un despotisme où l'oppression est partout et où la responsabilité n'est nulle part. (Très bien! à droite.)

Vous me direz peut-être que ce sont là des considérations purement théoriques, qu'elles sont sans application à la situation présente, que la dissolution suppose des conflits, mais que l'ère des conflits est passée, et que, depuis le 5 janvier dernier, nous sommes entrés dans l'ère de la concorde permanente et de l'harmonie définitive des pouvoirs publics.

Eh bien! quand il en serait ainsi, je me permettrais de vous faire remarquer que la loi ne dispose pas seulement pour le présent, mais aussi pour l'avenir, et que les garanties dont vous proclamez l'inutilité

actuelle pourraient avoir plus tard leur nécessité et leur raison d'être vis-à-vis des pouvoirs publics renouvelés.

Mais le présent lui-même n'aurait-il pas quelque intérêt à les retenir? J'aime la confiance que l'honorable M. Bertauld exprimait tout à l'heure à cette tribune; elle sied aux victorieux. Il faut pourtant se garder d'un optimisme trop complaisant, car il dégénère aisément en une imprévoyance. L'union qui a fait votre succès est-elle donc de celles qui ne peuvent ni s'altérer ni se rompre? N'avez-vous aucune scission à redouter, aucune lutte à prévoir? Vous nous avez parlé souvent, bien souvent, de nos divisions : n'avez-vous pas conscience des vôtres?

Assurément, Messieurs, — et je demande au Sénat la permission de le lui dire très respectueusement, — je me sens en désaccord profond avec la majorité actuelle du Sénat sur bien des points; mais je suis convaincu qu'il y a tel programme que cette majorité n'acceptera jamais qu'en partie et dont elle repoussera énergiquement les énormités. Et je ne parle pas de programmes mis en avant par des hommes que l'on désavoue. Je parle de celui qui fut proclamé hautement à Romans, il y a quelques mois, par un homme aujourd'hui très considérable.

Je me permis, en décembre dernier, d'en retracer à cette tribune les traits généraux, et je me rappelle encore les vives protestations qui, sur certains points, éclatèrent de ce côté du Sénat (la gauche) pour en décliner la solidarité.

Le jour où l'on vous demanderait de mettre ce programme à exécution, même dans les parties qui touchent à nos institutions les plus fondamentales et à nos libertés les plus sacrées, je veux croire que la majorité du Sénat s'honorerait par une ferme et généreuse résistance. Mais êtes-vous bien sûrs que ce jour-là vous rencontreriez l'accord absolu de tous les pouvoirs publics pour frapper de désaveu les desseins annoncés par l'un des puissants du jour, non pas comme des aspirations d'avenir, mais comme le minimum des destructions qu'il s'agirait de réaliser dans une première période de sept ans?

Êtes-vous même bien sûrs que ce programme soit le dernier mot de la fraction d'une majorité qui n'est pas celle du Sénat? Êtes-vous sûrs enfin que cette fraction...

Un sénateur à gauche. *Ce n'est pas la question!*

M. Chesnelong. Comment! je ne suis pas dans la question; mais j'y suis tout à fait! (Oui! oui! — Très bien! à droite.)

Êtes-vous bien sûrs que cette fraction, dont le rôle et l'importance grandissent chaque jour, ne sera pas bientôt une fraction prépondérante?

Si cela arrivait, Messieurs, je n'ai pas qualité pour dire ce qu'il y aurait alors à faire dans l'intérêt de la République, mais je sais bien ce que réclameraient la dignité et l'intérêt bien compris du pays.

Je me permets donc de dire au Sénat : Gardez vos droits, tous vos droits, n'affaiblissez pas à l'avance, par un amoindrissement indirect, mais effectif, de vos prérogatives, une résistance qui pourra être votre devoir, et qui serait votre honneur. Ne rendez pas impossible ce qui peut, plus tôt que vous ne le pensez, devenir nécessaire.

M. Gaulthier de Rumilly. Nous avons notre indépendance, et nous n'avons pas besoin qu'on nous la rappelle.

M. Chesnelong. Quant à nous, nous croyons avoir fait notre devoir en présentant cet amendement, et j'estime que le Sénat, en le votant, ferait un acte de prévoyance patriotique. (Applaudissements à droite. — L'orateur, en retournant à sa place, reçoit les félicitations de plusieurs de ses collègues.)

M. le Président. La parole est à M. le Ministre des finances.

M. Léon Say, Ministre des finances. Messieurs, je viens demander au Sénat d'accepter la rédaction de la Commission et de repousser l'amendement de nos honorables collègues MM. Delsol et Chesnelong.

Je ne suivrai pas l'honorable M. Chesnelong dans tous les développements qu'il a donnés à cette question, je me bornerai à indiquer les motifs pour lesquels je soutiens la rédaction proposée.

Et d'abord, au point de vue de la marche des affaires, la loi nouvelle n'a pas tous les inconvénients qu'on a bien voulu signaler.

On a souvent demandé, pendant l'absence des Chambres, des crédits qu'on aurait pu ne pas demander. Il suffisait d'un peu de prévoyance pour réduire considérablement le chiffre de ces crédits; nous en avons fait nous-mêmes l'expérience l'année dernière. (Très bien! très bien!)

Comme cette loi était préparée et présentée par nous, comme elle devait être discutée cette année, nous avons tenu, pendant la longue absence des Chambres, à l'époque de l'Exposition universelle, à ne pas demander de crédits supplémentaires au Conseil d'État, si cela était possible; et nous y sommes parvenus, sauf pour un crédit de 200,000 francs.

Donc, avec un peu de prévoyance, je le répète, les crédits supplémentaires et même extraordinaires, pendant l'absence des Chambres, peuvent être évités. (Adhésion à gauche.)

Mais ce n'est pas pour ce motif que nous avons cru devoir réduire les droits du pouvoir exécutif. En effet, nous avions une raison plus haute, celle-là même qui a été exposée à cette tribune à propos de la loi sur l'état de siège. Cette raison, c'est que nous pensons, et nous croyons bon d'affirmer que le pouvoir exécutif, quand il n'a pas à côté de lui la Chambre des députés et le Sénat, est un pouvoir incomplet... (Très bien! à gauche)... et que ce pouvoir incomplet ne peut avoir toutes les facilités du gouvernement dont jouit un pouvoir normal et entier. (Nouvelle et très vive approbation sur les mêmes bancs.) L'époque du 16 mai a pu nous apprendre bien des choses (Rires approbatifs à gauche) : elle nous a montré entre autres choses comment on pouvait pousser à l'extrême et jusqu'au bout l'interprétation des textes...

Un sénateur au centre. *Et au delà!*

M. le Ministre des finances. Nous avons cru nécessaire de dire que lorsque la Chambre des députés n'existait plus, on ne pouvait pas donner au pouvoir exécutif une délégation, un mandat qui ne peut pas être conféré au mandataire lorsque le mandant n'est plus là.

En fait, au point de vue des affaires, les difficultés dont on a parlé n'existeront pas. Vous remarquerez, Messieurs, que, dans ces questions, la pratique nous enseigne bien des choses. Qu'est-il arrivé par exemple pour les crédits supplémentaires ouverts pendant la période du 16 mai? Pour la plus grande partie, ces crédits n'ont pas reçu d'emploi : on aurait donc pu ne pas les ouvrir, ou les ouvrir dans une proportion beaucoup moindre; il suffisait d'un peu de réflexion pour ne pas s'exposer aux discussions fâcheuses qui ont eu lieu plus tard à ce sujet. (Approbation à gauche.)

En conséquence, je demande au Sénat d'accepter la rédaction de la Commission, d'abord parce que cette rédaction n'a pas les inconvénients pratiques qu'y trouve l'honorable M. Chesnelong, et ensuite parce que, pour notre part, nous y attachons une importance considérable, au point de vue théorique et constitutionnel. (Très bien! très bien! au centre et à gauche.)

M. l'amiral DE DOMPIERRE D'HORNOY. *Il n'a pas été parlé du cas de guerre!*

L'amendement présenté par MM. Delsol, Chesnelong, Buffet et Le Guay a été repoussé à la suite d'un scrutin qui a donné les résultats suivants :

Pour l'adoption..... 109
Contre..... 171

Le projet de loi modifié par le Sénat a été renvoyé à la Chambre des députés le 29 mars 1879.

Ce projet de loi est venu en discussion à la Chambre des députés dans la séance du 2 août 1879, où il a été adopté en première délibération. Lorsqu'il s'est agi de passer à une seconde délibération, un membre, M. Charles Floquet, a demandé le rétablissement d'une disposition supprimée par le Sénat et qui portait que la faculté de proposer des crédits supplémentaires pendant la prorogation devrait être inscrite chaque année dans la loi de finances.

En conséquence, il a demandé à la Chambre le retrait de l'urgence précédemment accordée.

La Chambre, consultée sur cette proposition, après un avis conforme de la Commission du budget, a prononcé le retrait de la déclaration d'urgence et, à la suite de ce vote, a décidé qu'elle passerait à une seconde délibération.

A ce moment, on était arrivé au dernier jour de la session et la seconde delibération n'est revenue devant la Chambre que dans le cours de la session extraordinaire qui a fait suite à la prorogation, c'est-à-dire le 6 décembre 1879, où elle a été adoptée sans discussion.

Ce projet de loi, définitivement adopté par les deux Chambres, est devenu la loi du 14 décembre 1879.

8° Loi du 13 juin 1878, qui fixe la nomenclature pouvant donner lieu à ouverture de crédits supplémentaires sur l'exercice 1878 pendant la prorogation des Chambres. — Sénat : M. Cazot, rapporteur, répond aux objections formulées par la minorité de la Commission des finances.

Dans l'intervalle qui a séparé la présentation de la loi de principe sur les crédits supplémentaires de son adoption définitive, le Gouvernement a pensé qu'il était indispensable de présenter un projet de loi spécial à l'exercice 1878, qui réglerait les conditions d'ouverture de crédits pour cet exercice pendant la prorogation des Chambres.

En conséquence, il a présenté un projet de loi le 29 avril 1878 (n° 608) concernant la nomenclature des services votés applicables à l'exercice 1878. Cette nomenclature était à peu de chose près celle que contenait la loi du 16 septembre 1871 et qui était elle-même la reproduction textuelle de celle du budget de 1851. Mais, d'une part, cette nomenclature était trop restreinte à raison des nouveaux services créés depuis près de trente ans; d'autre part, quelques-uns des services prévus en 1851 n'avaient plus en 1878 le caractère obligatoire que le législateur de cette époque lui avait reconnu. Par suite, le Gouvernement a été amené à procéder à une revision de l'ancienne nomenclature.

La Commission du budget de la Chambre des députés (rapport de M. Wilson, du 9 mai 1878, n° 640) a adopté la nomenclature proposée par le Gouvernement, à l'exception, toutefois, d'un certain nombre de services du Gouvernement général de l'Algérie, auxquels elle a reconnu trop d'importance pour qu'on pût, en ce qui les concerne, se passer de l'autorisation préalable du pouvoir législatif, et pour lesquels l'Administration pourra, dans des cas urgents et imprévus, avoir recours à des demandes de crédits extraordinaires.

La Commission des finances du Sénat, par l'organe de M. Cazot, rapporteur (séance du 31 mai 1878, n° 328), a répondu ainsi qu'il suit aux observations formulées par la minorité de la Commission :

La minorité de votre Commission a présenté des objections de diverses natures relatives : les unes à la portée du projet de loi, les autres au n° 4 de la nomenclature : Indemnités aux électeurs sénatoriaux.

Les premières se résument dans cette idée que le projet de loi de 1871, puisqu'il juge nécessaire d'en reproduire les dispositions concernant le mode d'ouverture des crédits supplémentaires et extraordinaires, tranche ainsi la principale des questions encore pendantes, d'où la conséquence que, s'il en est ainsi, le débat sur le fond ne peut être évité.

La majorité n'a point partagé cette opinion; elle a pensé que le Gouvernement avait voulu, sans rien juger, se ménager purement et simplement la faculté d'ouvrir les crédits supplémentaires et extraordinaires dont il pourrait avoir besoin, pendant le temps que durera la prorogation des Chambres, en présentant un article pouvant être accepté à la fois par ceux qui regardent la loi de 1871 comme subsistant encore, et par ceux qui la considèrent comme abrogée.

Le procédé qu'il a suivi à cet égard est, au surplus, conforme aux précédents.

La faculté d'ouvrir des crédits par voie d'ordonnance, en l'absence des Chambres, formulée en principe par l'article 152 de la loi des 25-26 mars 1817, a été reproduite dans toutes les lois de finances qui se sont succédé sous la monarchie de Juillet, à partir de celle des 26 juin-6 juillet 1833, article 13. Cette répétition annuelle n'était autre chose qu'un pléonasme législatif, qui n'impliquait aucune idée d'abrogation, et le projet actuel n'a fait que se conformer à cette habitude, sans qu'on puisse rien en induire pour ou contre le maintien de la loi de 1871.

Avant de prendre parti sur ces considérations en sens inverse, votre Commission a voulu entendre M. le Ministre des finances. Il a formellement déclaré que le projet de loi n'avait entendu toucher à aucune question de principe, mais avait voulu les réserver toutes, et il a autorisé la Commission à formuler expressément ces réserves, non seulement en son propre nom, mais au nom du Gouvernement.

L'attention de M. le Ministre des finances a été ensuite appelée sur certains des crédits ouverts par décrets après la dissolution, s'élevant ensemble à la somme de 2,718,594 fr. 31 cent., et qui ne sont pas encore régularisés, notamment sur celui de 170,000 francs pour frais de régie; sur celui de 805,000 francs pour réparation des dommages causés aux travaux publics par les crues et tempêtes de 1877; sur celui de 297,400 francs pour dépenses des facultés mixtes de médecine et de pharmacie de Lille et de Lyon; sur celui de 389,117 fr. 48 cent. relatif à l'entreprise du lycée d'Alger, réglée par une décision judiciaire en date du 16 décembre 1875.

Un membre de la Commission a fait observer que les frais de régie n'étaient pas encore payés à la date du 14 décembre 1877, que le crédit de 805,000 francs pour travaux publics avait été dépensé jusqu'à concurrence de 608,000 francs, qu'il restait 591,000 francs de dépenses, et qu'il y avait lieu de se demander comment M. le Ministre des finances pourrait faire ouvrir un crédit pour ce supplément de dépenses, alors que celui qui l'a été par décret n'aurait point été encore approuvé.

Dans cette situation, le projet de loi, en laissant intacte pour l'avenir la question de principe, ne l'engage-t-il pas, au contraire, quant au passé, avec d'autant plus de raison, suivant l'observation d'un autre membre, que le défaut de régularisation des crédits précités a l'inconvénient de laisser courir des intérêts à la charge du Trésor?

M. le Ministre a répondu que, dans la pensée du Gouvernement, tous les crédits, non encore approuvés, doivent l'être ultérieurement; que, s'ils ne l'ont pas été, c'est précisément parce qu'on a voulu réserver la question de principe; que la régularisation des autres est purement de fait et ne préjuge en quoi que ce soit la solution à intervenir sur le point de savoir s'ils ont été ouverts légalement ou non; qu'en les soumettant à l'approbation des Chambres, le Gouvernement s'est toujours préoccupé de ne pas engager la question de légalité; et quant au cours des intérêts à la charge du Trésor, M. le Ministre a déclaré que l'inconvénient signalé n'existait pas, les dépenses faites sur les crédits réservés ayant été payées.

En présence de ces déclarations et de ces réserves, la minorité de la Commission n'a point persisté dans les objections qu'elle avait présentées, et l'article unique du projet de loi a été adopté.

Mais elle a demandé la suppression de l'article 4 de la nomenclature : Indemnités aux électeurs sénatoriaux, attendu qu'il ne pouvait y avoir aucune élection sénatoriale pendant la prorogation qui va s'ouvrir.

Des explications ont été demandées à M. le Ministre de l'intérieur sur le motif qui avait déterminé le Gouvernement à insérer dans la nomenclature l'article en question.

Il a déclaré qu'en effet aucune élection sénatoriale ne pouvait avoir lieu pendant l'intersession; que l'article dont il s'agit était inutile; qu'il s'était glissé par mégarde dans la nomenclature, mais que, néanmoins, son maintien aurait l'avantage d'éviter le renvoi du projet de loi à la Chambre des députés.

Votre Commission a été unanime à reconnaître que l'article 4 n'avait point d'objet; mais une dissidence s'est produite quand il s'est agi de savoir s'il devait être maintenu ou supprimé.

La minorité a déposé un amendement tendant à la suppression.

La majorité a pensé que la suppression aurait l'inconvénient de nécessiter le renvoi du projet à la Chambre des députés, et, en conséquence, elle a rejeté l'amendement.

Sous les réserves contenues dans les déclarations ministérielles et sous le bénéfice de la dissidence qui a surgi sur l'article 4 de la nomenclature, votre Commission vous propose d'adopter le projet de loi et la nomenclature qui y est annexée.

Ce projet de loi spécial est devenu la loi du 13 juin 1878.

A l'époque où le budget de 1879 a été préparé (2 avril 1878), la loi de principe sur les crédits supplémentaires, qui avait été déposée le 31 janvier précédent, n'était pas encore définitivement votée.

Il était cependant nécessaire de donner au Gouvernement l'autorisation d'ouvrir, pendant l'exercice 1879, des crédits par décrets dans les conditions de la loi de principe dont il vient d'être question.

Dans ce but, le Gouvernement avait introduit dans le projet de

budget de 1879 un article spécial auquel était annexée une nomenclature des services pouvant donner lieu à l'ouverture de crédits supplémentaires pendant la prorogation des Chambres. Cette nomenclature était la reproduction textuelle de celle qui avait été proposée pour l'exercice 1878.

Les Chambres ont ajouté à l'article proposé la mention que les crédits extraordinaires qui ont pour objet la création d'un service nouveau ne peuvent être ouverts par décrets. En outre, elles ont supprimé de la nomenclature, en ce qui concerne le Gouvernement général civil de l'Algérie, comme elles l'avaient fait pour l'exercice 1878, un certain nombre de services auxquels elle avait reconnu trop d'importance pour qu'on pût se passer de l'autorisation législative.

Ces dispositions ont été sanctionnées par l'article 11 de la loi du 22 décembre 1878 et par le tableau G y annexé.

En ce qui concerne le budget de 1880 (loi du 21 décembre 1879), la nomenclature des services votés pour cet exercice, proposée par le Gouvernement conformément à celle qui a été adoptée pour l'exercice 1879, a dû subir quelques modifications.

D'une part, il y avait lieu d'attribuer au nouveau ministère des postes et des télégraphes, créé par le décret du 5 février 1879, les services relevant de ce département qui, précédemment, figuraient au titre du ministère des finances; d'autre part, il était nécessaire de prévoir pour l'administration des monnaies deux services pouvant donner lieu à l'ouverture de crédits supplémentaires, conformément aux dispositions contenues dans la loi du 21 décembre 1879 portant fixation, pour l'exercice 1880, des recettes et des dépenses concernant la fabrication des monnaies et des médailles.

En conséquence, la nomenclature actuelle comprend les services ci-après :

1° BUDGET GÉNÉRAL.

Ministère de la justice.....	Frais de justice criminelle.
Ministère des affaires étrangères.....	1° Frais d'établissement des agents politiques et consulaires. 2° Frais de voyages et de courriers.
Ministère de l'intérieur. — Service de l'intérieur.....	1° Entretien des détenus. 2° Transport des détenus et des libérés. — Secours de route. 3° Remboursement sur le produit du travail des détenus. 4° Indemnités aux électeurs sénatoriaux.
Idem. — Service de l'Algérie....	1° Service télégraphique. — Personnel et entretien des lignes et des bureaux. 2° Enregistrement et domaines. — Restitution aux héritiers et payement aux créanciers de successions en déshérence.
Idem. — Service des cultes.....	1° Indemnités pour frais d'établissement des évêques, archevêques et cardinaux. 2° Frais de bulle et d'informations. 3° Traitement du clergé paroissial. 4° Traitement des ministres des cultes non catholiques. 5° Dépenses accidentelles. — Frais de passage.
Ministère des finances.....	1° Dette publique (dette perpétuelle). 2° Intérêts, primes et amortissements des emprunts pour ponts et canaux et pour le service des obligations trentenaires. 3° Annuités de toute nature rattachées au service de la dette publique. 4° Intérêts de la dette flottante et des obligations du Trésor à court terme. 5° Intérêts de cautionnement. 6° Rentes viagères d'ancienne origine et pour la vieillesse. 7° Pensions civiles (loi du 22 août 1790 et loi du 9 juin 1853). — Pensions à titre de récompense nationale. — Pensions militaires. — Pensions ecclésiastiques. — Pensions de donataires dépossédés. 8° Frais judiciaires de poursuites, d'instances et de condamnations prononcées contre le Trésor public.

Ministère des finances. (Suite.)	9° Frais de perception, dans les départements, des contributions directes et des taxes perçues en vertu de rôles.
	10° Remises pour la perception, dans les départements, du droit d'enregistrement.
	11° Contributions des bâtiments et domaines de l'État et des biens séquestrés.
	12° Frais d'estimation, d'affiches et de vente de mobiliers et de domaines de l'État.
	13° Dépenses relatives aux épaves, déshérences et biens vacants.
	14° Achats de papiers pour passeports et permis de chasse.
	15° Achats de papiers à timbrer, frais d'emballage et de transport.
	16° Remises pour la perception des contributions indirectes dans les départements.
	17° Achat de papier filigrané pour les cartes à jouer.
	18° Contribution foncière des bacs, canaux et francs-bords.
	19° Service des poudres à feu.
	20° Dépenses du service des tabacs (gages, salaires, achats et transports des tabacs; fournitures diverses et frais accessoires dans les entrepôts).
	21° Primes pour saisies de tabacs et arrestations de colporteurs.
	22° Remboursements et restitutions, non-valeurs et primes.
Ministère des postes et des télégraphes.....	1° Achats de lettres venant de l'étranger.
	2° Service des dépêches par les chemins de fer.
	3° Transport des dépêches par entreprises.
	4° Dépenses accidentelles des postes.
	5° Personnel des lignes télégraphiques.
	6° Entretien des lignes et des bureaux télégraphiques.
	7° Entretien du réseau électro-sémaphorique et des câbles sous-marins.
	8° Remboursements et restitutions.
Ministère de la guerre.....	1° Achats de grains et de rations toutes manutentionnées
	2° Achats de liquides.
	3° Achats de comestibles.

Ministère de la gurree. (Suite.).	4° Achats de fourrages pour les chevaux de troupe et de gendarmerie françaises (troupes françaises et services militaires indigènes). 5° Réparations civiles et dommages-intérêts.
Ministère de la marine et des colonies.....	1° Achat de vivres, de médicaments et d'objets de pansement. 2° Justice maritime. 3° Affrètements. 4° Frais de route et de rapatriement, frais de passage, services de marche et de transport, et dépenses accessoires du service colonial. 5° Transport des condamnés à la Guyane et à la Nouvelle-Calédonie.
Ministère de l'instruction publique. — Service de l'instruction publique.....	1° Frais des opérations et démonstrations des élèves des facultés au dernier examen, et frais matériels des travaux pratiques. 2° Frais de concours dans les facultés et pour l'agrégation des lycées. 3° Complément du traitement des instituteurs primaires à la charge de l'État. 4° Prix de l'Institut et de l'Académie nationale de médecine.
Idem. — Service des beaux-arts..	Néant.
Ministère de l'agriculture et du commerce....	1° Encouragements aux pêches maritimes. 2° Frais relatifs à la mise en vente des eaux thermales. 3° Frais relatifs à la publication des brevets d'invention. 4° Achats de fourrages pour les animaux reçus dans les hôpitaux des écoles vétérinaires et pour les haras et dépôts d'étalons. 5° Frais relatifs au service sanitaire. 6° Contribution des forêts. 7° Frais d'abatage, de façonnage de coupes de bois à exploiter par économie. 8° Frais d'adjudication des produits des forêts et des droits de chasse et de pêche. 9° Avances recouvrables et frais judiciaires. 10° Remboursements sur produits divers des forêts.

Ministère des travaux publics...	1° Entretien et grosses réparations des routes nationales. 2° Travaux ordinaires des rivières. 3° Travaux ordinaires des canaux. 4° Ports maritimes, phares, fanaux et balises.

2° SERVICES SPÉCIAUX RATTACHÉS POUR ORDRE AU BUDGET.

Imprimerie nationale.....	Dépenses d'exploitation non susceptibles d'une évaluation fixe.
Administration des monnaies et médailles.....	1° Dépenses d'exploitation non susceptibles d'une évaluation fixe. 2° Dépenses d'ordre (achats d'or et d'argent pour la fabrication des médailles).

ANNEXES

AU SUPPLÉMENT.

RELEVÉ DES CRÉDITS OUVERTS AUX EXERCICES 1862 À 1875.

(Voir, pour les détails, le développement donné aux deux pages suivantes.)

EXERCICES.	CRÉDITS OUVERTS par le budget primitif.	CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES ET EXTRAORDINAIRES			TOTAL des crédits ouverts à chaque exercice.	CRÉDITS ANNULÉS. (Voir le tableau détaillé colonnes 15 à 18.)	RESTE pour CRÉDITS EMPLOYÉS.
		OUVERTS par des lois. (Voir le tableau détaillé colonnes 3 à 6.)	OUVERTS par des décrets. (Voir le tableau détaillé colonnes 7 à 11.)	TOTAL des crédits supplémentaires et extraordinaires.			
1	2	3	4	5	6	7	8
	fr. c.	fr. c.	fr. c.	fr. c.	fr. c.	fr. c.	fr. c.
RÉGIME DU SÉNATUS-CONSULTE DU 31 DÉCEMBRE 1861.							
1862	1,759,340,772 00	248,062,397 06	96,126,106 70	344,188,503 76	2,103,529,275 76	122,654,365 55	1,980,874,910 21
1863	1,842,695,577 00	237,191,465 08	69,615,555 18	306,807,020 26	2,149,502,597 26	102,667,589 07	2,046,835,008 19
1864	1,881,659,001 00	159,720,440 08	42,057,119 92	201,777,560 00	2,083,436,561 00	73,037,611 59	2,010,398,949 41
1865	1,869,774,583 00	94,477,237 36	60,552,618 32	155,029,855 68	2,024,804,438 68	125,142,825 86	1,899,661,612 82
1866	1,841,040,414 00	122,353,141 99	63,921,222 12	186,274,364 11	2,027,314,778 11	80,433,795 19	1,946,880,982 92
1867	1,700,018,571 00	293,255,576 50	83,938,044 68	377,193,621 18	2,077,212,192 18	133,349,358 06	1,943,862,834 12
1868	1,744,528,143 00	105,685,841 71	69,094,351 28	174,790,192 99	1,919,318,335 99	157,387,185 86	1,761,931,150 13
1869	1,784,303,619 00	43,174,897 40	55,217,576 21	98,392,473 61	1,882,696,092 61	100,542,444 00	1,782,153,648 61
1870	1,829,446,298 11	2,599,783,301 46	81,268,572 90	2,681,051,874 36	4,510,498,172 47	1,386,593,908 23	3,123,904,264 24
RÉGIME DE LA LOI DU 16 SEPTEMBRE 1871.							
1871	1,852,103,938 00	2,166,164,632 65	126,082,620 46	2,292,247,253 11	4,144,351,191 11	1,101,904,213 37	3,042,446,977 74
1872	2,334,759,208 00	286,894,415 81	108,824,872 60	395,719,288 41	2,730,478,496 41	151,768,501 28	2,578,709,995 13
1873	2,374,804,134 00	402,924,154 44	50,233,356 23	453,157,510 67	2,827,961,644 67	103,478,986 19	2,724,482,658 48
1874	2,532,689,922 00	91,812,921 33	52,698,826 39	144,511,747 72	2,677,201,669 72	94,323,067 44	2,582,878,602 28
1875	2,584,452,831 00	109,781,018 95	48,554,075 37	158,335,094 32	2,742,787,925 32	115,919,896 35	2,626,868,028 97

SITUATIONS PROVISOIRES DES EXERCICES 1876, 1877 ET 1878.

On produit ici, à titre de renseignements, la situation provisoire des exercices 1876, 1877 et 1878, mais on fera remarquer que les projets de loi de règlement de ces trois exercices n'étant pas encore préparés, les chiffres contenus dans le tableau ci-dessous sont approximatifs. — En ce qui concerne l'exercice 1876, les résultats sont extraits de la situation provisoire de cet exercice telle qu'elle figure au compte général des finances de l'année 1876.

Les résultats que présentent les exercices 1877 et 1878 reposent sur les crédits ouverts et le montant des ordonnances délivrées.

EXERCICES.	CRÉDITS OUVERTS par le budget primitif.	CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES ET EXTRAORDINAIRES			TOTAL des CRÉDITS OUVERTS à chaque exercice.	CRÉDITS ANNULÉS.	RESTE pour CRÉDITS EMPLOYÉS.
		OUVERTS par des lois.	OUVERTS par des décrets.	TOTAL.			
1	2	3	4	5	6	7	8
	francs.	fr. c.	fr. c.	fr. c.	fr. c.	fr. c.	fr. c.
1876	2,570,505,513	181,796,599 55	62,513,577 03	244,310,176 58	2,814,815,689 58	109,079,638 34	2,705,736,051 24
1877	(a) 2,666,787,280	57,624,146 61	(b) 77,415,541 95	135,039,688 56	2,801,826,968 56	39,388,671 02	2,762,438,297 54
1878	(a) 2,711,511,913	82,647,870 38	(b) 61,156,098 53	143,803,968 91	2,855,315,881 91	35,039,170 74	2,820,276,711 17

(a) Non compris les crédits inscrits à la 2e section *bis* du ministère des travaux publics et qui sont imputables sur des ressources extraordinaires spéciales.

(b) Crédits de fonds de concours.

DÉVELOPPEMENT DES CRÉDITS OUVERTS AUX EXERCICES 1861 À 1875.

(COLONNES 1 À 11.)

EXERCICES.	CRÉDITS OUVERTS par le budget primitif. (a)	CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES ET EXTRAORDINAIRES — OUVERTS PAR DES LOIS. Pour dépenses extraordinaires de guerre.	Pour autres services.	Pour dépenses d'exercices clos.	Total des crédits ouverts par des lois.	OUVERTS PAR DES DÉCRETS. Pour dépenses extraordinaires de guerre.	Pour autres services.	Pour fonds de concours et crédits reportés.	Crédits ouverts par décrets de virements.	Total des crédits ouverts par des ordonnances ou des décrets.
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
	fr. c.	fr. c.	fr. c.	fr. c.	fr. c.	fr. c.	fr. c.	fr. c.	fr. c.	fr. c.
RÉGIME DU SÉNATUS-CONSULTE DU 31 DÉCEMBRE 1861.										
1862.	1,759,340,772 00	108,361,971 00	131,328,028 05	8,372,398 01	248,062,397 06	"	"	65,867,712 86	30,258,393 84	96,126,106 70
1863.	1,842,695,577 00	146,475,613 00	84,315,368 33	6,400,483 75	237,191,465 08	"	"	44,693,525 91	24,922,029 27	69,615,555 18
1864.	1,881,659,001 00	104,469,619 00	48,945,077 20	6,305,743 88	159,720,440 08	"	"	24,680,859,87	17,376,260 05	42,057,119 92
1865.	1,869,774,583 00	64,482,832 00	22,994,415 53	6,999,989 83	94,477,237 36	"	"	26,888,541 89	33,664,076 43	60,552,618 32
1866.	1,841,040,414 00	81,041,688 35	36,237,511 21	5,073,942 43	122,353,141 99	"	"	17,815,584 78	(e) 46,105,637 34	63,921,222 12
1867.	(f) 1,700,018,571 00	224,464,297 00	63,920,666 78	4,870,612 72	293,255,576 50	"	"	17,150,768 24	(g) 66,787,276 44	83,938,044 68
1868.	(f) 1,744,528,143 00	3,052,354 00	97,991,538 84	4,651,948 87	105,695,841 71	"	"	20,667,644 11	48,426,707 17	69,094,351 28
1869.	(f) 1,784,303,619 00	1,733,834 00	36,182,227 32	5,258,836 08	43,174,897 40	"	"	38,924,984 21	16,292,592 00	55,217,576 21
1870.	(f) 1,829,446,298 11	(i) 2,527,419,165 81	(j) 66,887,335 62	5,476,800 03	2,599,783,301 46	345,000 00	21,059 74	26,179,330 19	54,723,182 97	101,319,665 01
RÉGIME DE LA LOI DU 16 SEPTEMBRE 1871.										
1871.	(f) 1,852,103,938 00	(k) 2,036,126,869,34	(l) 127,406,620 81	2,631,142 50	2,166,164,632 65	295,000 00	9,133,550 95	42,674,158 04	73,979,911 47	126,082,620 46
1872.	2,334,759,208 00	"	(n) 238,238,205 69	48,656,210 12	286,894,415 81	"	48,318,014 22	56,410,313 69	(m) 4,096,544 69	108,824,872 60
1873.	2,374,804,134 00	"	(o) 330,719,656 37	72,204,498,07	402,924,154 44	"	14,218,201 42	32,664,609 76	3,350,545 05	50,233,356 23
1874.	2,532,689,922 00	"	43,690,368 20	48,122,553 13	91,812,921 33	"	7,530,277 29	43,031,764 30	2,136,784 80	52,698,826 39
1875.	2,584,452,831 00	"	100,016,490 93	9,764,528 02	109,781,018 95	"	26,778 80	47,028,076 74	1,499,219 83	48,554,075 37

Suite du tableau ci-dessus. (Colonnes 12 à 20.)

EXERCICES. 12	TOTAL DES CRÉDITS supplémentaires et extraordinaires. 13	TOTAL des CRÉDITS OUVERTS à chaque exercice. 14	CRÉDITS ANNULÉS par LES LOIS de règlement. (b) 15	CRÉDITS ANNULÉS par DÉCRETS de virements. 16	CRÉDITS ANNULÉS par DES LOIS ou décrets. 17	CRÉDITS ANNULÉS TOTAL des annulations de crédits. 18	RESTE pour CRÉDITS employés. (c) 19
	fr. c.	fr. c.	fr. c.	fr. c.	fr. c.	fr. c.	fr. c.
RÉGIME DU SÉNATUS-CONSULTE DU 31 DÉCEMBRE 1861.							
1862.	344,188,503 76	2,103,529,275 76	71,427,143 76	30,258,393 84	20,968,827 95	122,654,365 55	1,980,874,910 21
1863.	306,807,020 26	2,149,502,597 26	55,846,444 37	24,922,029 27	21,899,115 43	102,667,589 07	2,046,835,008 19
1864.	201,777,560 00	2,083,436,561 00	47,177,778 46	17,376 260 05	8,483,573 08	73,037,611 59	2,010,398,949 41
1865.	155,029,855 68	2,024,804,438 68	(d) 85,356,898 36	33,664,076 43	6,121,851 07	125,142,825 86	1,899,661,612 82
1866.	186,274,364 11	2,027,314,778 11	27,055,819 04	(e) 46,105,637 34	7,272,338 81	80,433,795 19	1,946,880,982 92
1867.	377,193,621 18	2,077,212,192 18	42,701,026 59	66,787,276 44	(h) 23,861,055 03	133,349,358 06	1,943,862,834 12
1868.	174,790,192 99	1,919,318,335 99	50,823,761 30	48,426,707 17	58,136,737 39	157,387,185 86	1,761,931,150 13
1869.	98,392,473 61	1,882,696,092 61	62,061,214 66	16,393,500 00	22,087,729 34	100,542,444 00	1,782,153,648 61
1870.	2,681,051,874 36	4,510,498,172 47	1,172,036,606 44	54,723,182 97	159,834,118 82	1,386,593,908 23	3,123,904,264 24
RÉGIME DE LA LOI DU 16 SEPTEMBRE 1871.							
1871.	2,292,247,253 11	4,144,351,191 11	719,895,360 66	73,979,911 47	308,028,941,24	1,101,904,213 37	3,042,446,977 74
1872.	395,719,288 41	2,730,478,496 41	113,035,807 38	4,096,544 69	34,636,149 21	151,768,501 28	2,578,709,995 13
1873.	453,157,510 67	2,827,961,644 67	81,166,750 60	3,350,545 05	18,961,690 54	103,478,986 19	2,724,482,658 48
1874.	144,511,747 72	2,677,201,669 72	66,485,138 41	2,136,784 80	25,701,144 23	94,323,067 44	2,582,878,602 28
1875.	158,335,094 32	2,742,787,925 32	82,545,437 06	1,499,219 83	31,875,239 46	115,919,896 35	2,626,868,028 97

OBSERVATIONS. 20

(a) Non compris les crédits pour dépenses sur ressources départementales et spéciales.

(b) Y compris les crédits annulés pour restes à payer.

(c) Résultats conformes à ceux des lois de règlement, déduction faite des dépenses départementales et spéciales.

(d) Dont 44,176,847f 75c provenant de l'annulation des rentes de l'amortissement prononcée par la loi du 28 juin 1865.

(e) Y compris 19,775,000 francs de virements d'emprunts restitués aux chapitres prêteurs par la loi de crédits supplémentaires pour dépenses de guerre.

(f) Y compris le budget spécial de la caisse d'amortissement et les crédits reportés du même budget.

(g) Y compris 3,010,610 francs de virements d'emprunts restitués aux chapitres prêteurs par la loi de crédits supplémentaires pour dépenses de guerre.

(h) Y compris 13,500,000 francs de crédits pour dépenses de guerre annulés par la loi du 30 juillet 1868.

(i) Dont 1,030,568,500f ouverts par des décrets-lois du Gouvernement de la Défense nationale et 770,703,332f 36c accordés par la loi de règlement à titre de crédits complémentaires.

(j) Dont 28,082,578 fr. 96 cent. à titre de crédits complémentaires accordés par la loi de règlement.

(k) Y compris 636,409,150f 60c ouverts par des décrets-lois du Gouvernement de la Défense nationale et 497,937,959f 19c de crédits complémentaires accordés par la loi de règlement.

(l) Y compris 672,701 francs ouverts par des décrets-lois du Gouvernement de la Défense nationale et 6,675,139f 49c de crédits complémentaires accordés par la loi de règlement.

(m) A partir de 1872, les chiffres contenus dans cette colonne ne représentent plus que les décrets de virements de dépenses pour rappels d'arrérages et de dépenses de solde rendus en exécution de l'article 128 du décret du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique.

(n) Dont 149,756,577f 50c pour un trimestre d'arrérages et les frais de l'emprunt de 3 milliards.

(o) Dont 254,026,310 francs pour arrérages et frais de l'emprunt de 3 milliards.

RELEVÉ

DES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES

CONCERNANT

LES CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES ET EXTRAORDINAIRES

DEPUIS 1817 JUSQU'À 1879.

RELEVÉ

DES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES

CONCERNANT

LES CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES ET EXTRAORDINAIRES

DEPUIS 1817 JUSQU'À 1879.

Loi sur les finances du 25 mars 1817.

Art. 151. La répartition que les Ministres auront faite entre les divers chapitres de leurs budgets particuliers, de la somme allouée par le budget général pour le service de chaque ministère, sera soumise à l'approbation du Roi; et toutes les parties de ce service devront être réglées de manière que la dépense ne puisse excéder le crédit en masse ouvert à chacun d'eux.

Ils ne pourront, sous leur responsabilité, dépenser au delà de ce crédit.

Art. 152. Le Ministre des finances ne pourra, sous la même responsabilité, autoriser les payements excédants que dans des cas extraordinaires et urgents, et en vertu d'ordonnances du Roi, qui devront être converties en lois à la plus prochaine session des Chambres.

Loi de finances du 27 juin 1819, relative au règlement définitif des budgets de 1815, 1818 et 1817, et à la rectification provisoire de celui de 1818.

Art. 21. Dans les cas prévus par les articles 151 et 152 de la loi du 25 mars 1817, les ordonnances qui auraient autorisé les payements pour les dépenses extraordinaires et urgentes, seront présentées en forme de loi à la plus prochaine session des Chambres, par chacun des Ministres dans

le département duquel la dépense aura été faite, pour être converties en lois conformément aux dispositions de l'article 152 ci-dessus, et avant le règlement définitif des budgets antérieurs, ordonné par l'article 102 de loi du 15 mai 1818.

Ordonnance du Roi, du 1er septembre 1827, qui prescrit d'établir, dans le budget général de l'État, des sections spéciales limitant les dépenses de chaque service.

Au château de Saint-Cloud, le 1er septembre 1827.

CHARLES, par la grâce de Dieu, Roi de France et de Navarre;

Vu les lois de finances des 25 mars 1817 et 15 mai 1818;

Vu les dispositions de nos ordonnances des 14 septembre 1822 et 10 décembre 1823 sur la forme des comptes à rendre par nos Ministres et sur la clôture de chaque exercice;

Voulant fixer d'une manière uniforme l'exécution de ces lois et règlements pour tous les résultats de finances publiés chaque année;

Voulant aussi déterminer avec précision les crédits spéciaux dans lesquels nos Ministres devront désormais renfermer leurs ordonnances, et, à cette effet, établir dans le budget des sections spéciales qui limiteront les dépenses de chaque service, et qui serviront de base à nos répartitions annuelles par chapitres;

Sur le rapport de notre Ministre secrétaire d'État des finances;

Notre Conseil entendu,

Nous avons ordonné et ordonnons ce qui suit :

Article premier. A partir de l'exercice 1829, le projet de budget général de l'État présentera distinctement l'évaluation des dépenses par branche principale de service, conformément au tableau ci-joint, dont la rédaction sera arrêtée pour chaque année, et soumise à notre approbation par nos Ministres.

Art. 2. Les divisions établies au budget des dépenses prendront le titre de *sections spéciales;* les développements portés dans les États à l'appui continueront d'être considérés comme des subdivisions variables.

Art. 3. Les services extraordinaires et urgents dont la dépense n'aurait pas été comprise dans le montant des crédits spéciaux ouverts à chaque ministère, ne pourront être entrepris qu'après avoir été préalablement au-

torisés par nos ordonnances, pour être ensuite régularisés à la plus prochaine session par des crédits extraordinaires, conformément à l'article 152 de la loi du 25 mars 1817.

Art. 4. Les dépenses relatives à des services ordinaires votés par le budget, et qui, par suite de circonstances imprévues, excéderaient le montant des sections spéciales, devront être justifiées dans les comptes définitifs de chaque exercice, pour être confirmées par la loi de règlement du budget, à titre de crédits complémentaires.

Art. 5. Notre ordonnance annuelle de répartition des crédits ouverts par le budget à chaque branche principale de service continuera à être rendue avant l'ouverture de l'exercice, et sera immédiatement insérée au *Bulletin des lois* pour servir de terme invariable à la comparaison prescrite par la loi du 25 mars 1817 et par les articles 5 de nos ordonnances des 14 septembre et 10 décembre 1823.

Art. 6. Les dépenses des exercices clos à imputer sur l'exercice courant en vertu de l'article 21 de notre ordonnance du 14 septembre 1822 seront justifiées par un tableau détaillé de ces dépenses, établi par ministère et approuvé par nous pour chaque trimestre. Ces tableaux trimestriels remplaceront nos ordonnances partielles d'autorisation (article 21 de l'ordonnance du 14 septembre 1822 et article 5 de l'ordonnance du 10 décembre 1823).

Art. 7. Les comptes des dépenses à rendre par nos Ministres en exécution de notre ordonnance du 10 décembre 1823, et les états généraux à l'appui, seront uniformément rédigés, à dater de l'exercice 1829, suivant les nouvelles divisions des dépenses établies par l'article 2 ci-dessus.

Art. 8. Nos Ministres sont chargés de l'exécution de la présente ordonnance, qui sera insérée au *Bulletin des lois*.

Donné en notre château de Saint-Cloud, le 1er septembre de l'an de grâce 1827, et de notre règne le troisième.

Signé : CHARLES.

Par le Roi :

Le Ministre Secrétaire d'État des finances,

Signé : J. de Villèle.

Loi du 29 janvier 1831, portant règlement du budget définitif de l'exercice 1828, et des dispositions sur la déchéance des créanciers de l'État, sur la division du budget des dépenses, sur le sceau des titres, et sur la revision des pensions extraordinaires.

Art. 11. Le budget des dépenses de chaque ministère sera à l'avenir divisé en chapitres spéciaux; chaque chapitre ne contiendra que des services corrélatifs ou de même nature.

La même division sera suivie dans la loi des comptes.

Art. 12. Les sommes affectées par la loi à chacun de ces chapitres ne pourront être appliquées à des chapitres différents. Toutes dispositions contraires sont abrogées.

Loi du 24 avril 1833, relative aux crédits supplémentaires et extraordinaires de l'exercice 1832.

Art. 3. Les dispositions de l'article 152 de la loi du 25 mars 1817 sont applicables aux suppléments de crédits demandés par les Ministres pour subvenir à l'insuffisance, dûment justifiée, d'un service porté au budget, et dans les limites prévues par la loi.

Art. 4. A l'avenir, les ordonnances du Roi qui, en l'absence des Chambres, auront ouvert aux Ministres des crédits, à quelque titre que ce soit, ne seront exécutoires, pour le Ministre des finances, qu'autant qu'elles auront été rendues sur l'avis du Conseil des Ministres; elles seront contresignées par le ministre ordonnateur.

Ces ordonnances seront insérées au *Bulletin des lois.*

Art. 5. Les ordonnances des crédits ouverts en vertu des articles ci-dessus seront réunies en un seul projet de loi pour être soumises par le Ministre des finances à la sanction des Chambres, dans leur plus prochaine session, et avant la présentation du budget.

L'article 21 de la loi du 27 juin 1819 est abrogé.

Art. 6. Tout crédit extraordinaire ouvert à un Ministre pour un service non prévu au budget de son département formera un chapitre particulier du compte général de l'exercice pour lequel le crédit aura été ouvert.

Art. 7. Les crédits supplémentaires seront votés et justifiés par articles.

Loi du 23 mai 1834, portant fixation du budget des dépenses de l'exercice 1835.

Art. 11. La faculté d'ouvrir, par ordonnance du Roi, des crédits supplémentaires, accordée par l'article 3 de la loi du 24 avril 1833 pour subvenir à l'insuffisance, dûment justifiée, d'un service porté au budget, n'est applicable qu'aux dépenses concernant un service voté et dont la nomenclature suit :

MINISTÈRE DE LA JUSTICE ET DES CULTES.

Les frais de justice criminelle.

Les indemnités pour frais d'établissement des évêques et des archevêques.

Les frais de bulle et d'information.

Les traitements et indemnités des membres du chapitre et du clergé paroissial.

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES.

Les frais d'établissement des agents politiques et consulaires; les frais de voyages et de courriers.

Les missions extraordinaires.

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR ET DES TRAVAUX PUBLICS.

Travaux sur produits spéciaux.

Dépenses départementales.

MINISTÈRE DU COMMERCE.

Encouragements aux pêches maritimes.

MINISTÈRE DE LA GUERRE.

Les frais de procédure des conseils de guerre et de revision.

Achats des fourrages de la gendarmerie.

Achats de grains et de rations toutes manutentionnées.

Achats de liquides.

Achats de fourrages.

MINISTERE DE LA MARINE.

Les frais de procédure des tribunaux maritimes.

Achats généraux de denrées et d'objets relatifs à la composition des rations.

MINISTÈRE DES FINANCES.

La dette publique (dette perpétuelle et amortissement).

Les intérêts, primes et amortissements des emprunts pour ponts et canaux.

Intérêts de la dette flottante.

Les intérêts de la dette viagère.

Les intérêts de cautionnements.

Les pensions (chapitres 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14).

Les frais de trésorerie.

Les traitements, taxations, remises et bonifications aux receveurs des finances.

Frais de perception, dans les départements, des contributions directes.

Les remises pour la perception, dans les départements, des droits d'enregistrement.

Achat de papier pour passeports et permis de port d'armes.

Achat de papier à timbrer, frais d'emballage et transport.

Les avances recouvrables et frais judiciaires.

Les remises pour la perception des contributions indirectes dans les départements.

Service des poudres à feu (chapitre 38).

Les achats de tabacs et frais de transport.

Les remises des directeurs des bureaux de poste aux lettres.

Les remises des receveurs de la loterie.

Achat de lettres venant de l'étranger.

Les remboursements, restitutions, non-valeurs, primes et escomptes (v^e partie).

Art. 12. La faculté accordée par l'article 152 de la loi du 25 mars 1817, d'ouvrir des crédits par ordonnance du Roi pour des cas urgents et extraordinaires, est applicable seulement à des services qui ne pouvaient pas être prévus et réglés par le budget, et à la charge de se conformer aux dispositions des articles 4, 5 et 7 de la loi du 24 avril 1833.

Loi du 18 juillet 1836, portant fixation du budget des dépenses de l'exercice 1837.

Art. 5. A l'avenir, toute demande de crédits faite en dehors de la loi annuelle des dépenses devra indiquer les voies et moyens qui seront affectés aux crédits demandés.

Ordonnance du 31 mai 1838, portant règlement général sur la comptabilité publique.

§ II. *Crédits supplémentaires.*

Art. 20. Les suppléments de crédits demandés par les Ministres pour subvenir à l'insuffisance dûment justifiée des fonds affectés à un service porté au budget, et dans les limites prévues par la loi, doivent être autorisés par des ordonnances du Roi, qui sont converties en lois à la plus prochaine session des Chambres.

Art. 21. Les ordonnances du Roi qui, en l'absence des Chambres, ont ouvert aux Ministres des crédits, à quelque titre que ce soit, ne sont exécutoires pour le Ministre des finances qu'autant qu'elles ont été rendues sur l'avis du Conseil des Ministres. Elles sont contresignées par le Ministre ordonnateur et insérées au *Bulletin des lois.*

Art. 22. Ces ordonnances sont réunies en un seul projet de loi, pour être soumises, par le Ministre des finances, à la sanction des Chambres dans leur plus prochaine session et avant la présentation du budget.

Art. 23. La faculté d'ouvrir, par ordonnance du Roi, des crédits supplémentaires, conformément à l'article 20 ci-dessus, n'est applicable qu'aux dépenses concernant un service voté, et dont la nomenclature est insérée, pour chaque exercice, dans la loi annuelle relative au budget des dépenses.

Art. 24. Lorsqu'il s'agit d'un service non compris dans la nomenclature mentionnée en l'article précédent, les Ministres constatent la dépense dans leur comptabilité; mais elle ne donne pas lieu à l'ouverture d'un crédit de payement par ordonnance royale, et elle ne doit être acquittée qu'après l'allocation du crédit par les Chambres. Les suppléments de cette na-

ture sont, en cas d'urgence, compris distinctement dans le projet de loi relatif à la régularisation des crédits supplémentaires.

Art. 25. Les crédits supplémentaires sont votés et justifiés par articles.

La justification de leur emploi par articles est produite dans les comptes de chaque Ministre; le règlement législatif des crédits continue à s'opérer par chapitres.

§ III. *Crédits extraordinaires.*

Art. 26. Les services extraordinaires et urgents, dont la dépense n'aurait pas été comprise dans le montant des crédits spéciaux ouverts à chaque ministère, ne peuvent être entrepris qu'après avoir été préalablement autorisés par des ordonnances du Roi, rendues dans les formes déterminées par l'article 21 ci-dessus; la régularisation de ces ordonnances est opérée conformément à l'article 22.

Art. 27. La faculté d'ouvrir des crédits par ordonnance du Roi, pour des cas extraordinaires et urgents, est applicable seulement à des services qui ne pouvaient pas être prévus et réglés par le budget.

Art. 28. Tout crédit extraordinaire ouvert à un Ministre pour un service non prévu au budget de son département forme un chapitre particulier du compte général de l'exercice pour lequel le crédit a été ouvert.

§ IV. *Crédits complémentaires.*

Art. 29. Les suppléments nécessaires pour couvrir les insuffisances de crédits reconnues lors de l'établissement du compte définitif d'un exercice, sur des services compris dans la nomenclature indiquée en l'article 23 ci-dessus, sont provisoirement ouverts aux Ministres par des ordonnances royales, dont la régularisation est proposée aux Chambres par le projet de loi de règlement de cet exercice.

A l'égard des excédents de dépense constatés en règlement d'exercice sur des services non prévus dans la nomenclature précitée, le crédit n'est pas ouvert préalablement par ordonnance royale : la demande en est soumise directement aux Chambres, et les payements n'ont lieu qu'avec imputation sur les restes à payer arrêtés par la loi de règlement.

Loi du 13 novembre 1849, relative à la formation d'un tableau des crédits imputés sur les ressources des budgets en cours d'exécution.

L'Assemblée nationale législative a adopté la loi dont la teneur suit :

Article premier. Le tableau de tous les crédits imputés successivement sur les ressources des deux budgets en cours d'exécution sera dressé, tenu au courant, d'après les documents transmis à l'Assemblée nationale par le Ministre des finances, et affiché dans les salles des conférences, des Commissions de finances et des bureaux.

Art. 2. Les projets de loi portant ouvertures de crédits supplémentaires, spéciaux et extraordinaires, devront être contresignés non seulement par le Ministre compétent, mais encore par le Ministre des finances.

Délibéré en séance publique, le 13 novembre 1849.

Le Président et les Secrétaires,

Signé : Dupin, Arnaud (de l'Ariège), Lacaze, Chapot, Peupin, Heeckeren, Bérard.

La présente loi sera promulguée et scellée du sceau de l'État.

Le Président de la République,

Signé : LOUIS-NAPOLÉON BONAPARTE.

Le Garde des sceaux, Ministre de la justice,

Signé : E. Rouher.

Loi du 15 mai 1850, portant fixation du budget des dépenses de l'exercice 1850.

Art. 9. Aucune dépense ne pourra être ordonnée ni liquidée sans qu'un crédit préalable ait été ouvert par une loi.

Toute dépense non créditée ou portion de dépense dépassant le crédit sera laissée à la charge personnelle du Ministre contrevenant.

L'article 20 de la loi du 27 juin 1833 est applicable à tous les travaux publics entrepris par l'État, les départements, les communes et autres établissements publics.

Toutefois, pendant les prorogations de l'Assemblée législative, des crédits, soit extraordinaires, soit supplémentaires, pourront être ouverts par

arrêté du Président de la République, après délibération du Conseil des Ministres et avec le contreseing du Ministre des finances.

Ces arrêtés seront insérés au *Bulletin des lois* et régularisés dans la forme suivante.

Art. 10. S'il s'agit de crédits extraordinaires, les arrêtés du Président de la République seront soumis à l'approbation de l'Assemblée législative dans les dix jours qui suivront l'expiration de la prorogation, sous forme de projets de loi spéciaux, conformément à l'article ci-après.

S'il s'agit de crédits supplémentaires, les crédits ouverts par arrêtés du Président de la République seront soumis à l'approbation législative, dans un seul projet de loi, à l'époque déterminée par l'article 18 ci-après.

Art. 11. Aucune demande de crédits extraordinaires ne pourra être introduite devant l'Assemblée législative, si ce n'est pour des dépenses urgentes et n'ayant pu être prévues ni réglées dans le budget de l'exercice. Les demandes de crédits extraordinaires seront l'objet de lois présentées par le Ministre des finances, avec indication des voies et moyens affectés au payement de la dépense.

Art. 12. Toutes les ordonnances de crédits supplémentaires auxquelles donneraient lieu des appréciations insuffisantes portées au budget de l'exercice, seulement en ce qui concerne les services dénommés par la loi du 23 mai 1834, *services votés*, seront présentées, chaque année, par le Ministre des finances, au plus tard dans le mois de décembre, en un seul projet de loi, avec indication des voies et moyens.

La nomenclature des services votés sera imprimée, chaque année, dans le budget de la loi des dépenses.

Art. 13. Pourront seuls donner ouverture, en 1850, à des crédits supplémentaires, pour insuffisance d'allocations dûment justifiée, les services dont la nomenclature suit :

NOMENCLATURE
DES SERVICES VOTÉS POUR 1850.

MINISTÈRE DE LA JUSTICE.

Frais de justice criminelle.

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES.

1° Frais d'établissement des agents politiques et consulaires.

2° Frais de voyages et de courriers.

MINISTÈRE DE L'INSTRUCTION PUBLIQUE ET DES CULTES.

1° Traitement éventuel des professeurs des facultés.

2° Frais de concours dans les facultés et pour l'agrégation des collèges.

3° Complément du traitement des instituteurs primaires à la charge de l'État.

4° Prix de l'Institut et de l'Académie nationale de médecine.

5° Indemnités pour frais d'établissement des évêques, des archevêques et des cardinaux.

6° Frais de bulle et d'information.

7° Traitement du clergé paroissial.

8° Traitement des ministres des cultes non catholiques.

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR.

1° Dépenses ordinaires du service intérieur des maisons centrales de force et de correction.

2° Remboursement sur le produit du travail des condamnés détenus dans les maisons centrales de force et de correction.

3° Transfert des condamnés aux bagnes et aux maisons centrales de force et de correction.

4° Dépenses départementales.

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DU COMMERCE.

1° Encouragements aux pêches maritimes.

2° Frais relatifs à la mise en vente des eaux thermales.

3° Frais relatifs à la publication des brevets d'invention.

4° Achats de fourrages pour les animaux reçus dans les hôpitaux des écoles vétérinaires et pour les haras et dépôts d'étalons.

MINISTÈRE DES TRAVAUX PUBLICS.

1° Frais de police et de surveillance sur les chemins de fer.

2° Frais d'entretien et d'exploitation des lignes de chemins de fer.

MINISTÈRE DE LA GUERRE.

1° Frais de procédure des conseils de guerre et de revision.

2° Achats de grains et de rations toutes manutentionnées.

3° Achats de liquides.

4° Achats de comestibles.

5° Achats de fourrages pour les chevaux de troupe et de gendarmerie (troupes françaises et services militaires indigènes).

6° Dépenses de transports d'armes, de munitions, d'effets d'hôpitaux et de couchage.

7° Solde de non-activité et solde de réforme créées par la loi du 19 mai 1834.

8° Dépenses d'exploitation et de fabrication du service des poudres et salpêtres, et ventes des poudres par les entreposeurs en Algérie.

9° Dépenses de bourses et de premières mises d'équipement pour les élèves dans les écoles militaires.

MINISTÈRE DE LA MARINE.

1° Achats de vivres.

2° Justice maritime.

3° Affrètements.

MINISTÈRE DES FINANCES.

1° Dette publique (dette perpétuelle et amortissement).

2° Intérêts, primes, amortissements des emprunts pour ponts et canaux.

3° Intérêts de la dette flottante.

4° Intérêts de cautionnements.

5° Dette viagère.

6° Pensions (chapitres 12, 13, 14, 15 et 16).

7° Frais judiciaires de poursuites, d'instances et condamnations prononcées contre le Trésor public.

8° Service de trésorerie et frais de service des receveurs des finances.

9° Frais de perception, dans les départements, des contributions directes et des taxes perçues en vertu des rôles.

10° Remises pour la perception, dans les départements, des droits d'enregistrement.

11° Contribution des bâtiments et domaines de l'État et des biens séquestrés.

12° Frais d'estimation, d'affiches et de vente de mobilier et de domaines de l'État.

13° Dépenses relatives aux épaves, déshérences et biens vacants.

14° Achat de papier pour passeports et permis de chasse.

15° Achat de papier à timbrer, frais d'emballage et de transport.

16° Travaux d'abatage, de façonnage de coupes de bois à exploiter par économie.

17° Portion contributive de l'État dans la réparation des chemins vicinaux.

18° Frais d'adjudication des produits des forêts et des droits de chasse et de pêche.

19° Avances recouvrables et frais judiciaires.

20° Remises pour la perception des contributions indirectes dans les départements.

21° Achat de papier filigrané pour les cartes à jouer.

22° Contribution foncière des bacs, canaux et francs-bords.

23° Service des poudres à feu.

24° Dépenses des manufactures de tabacs (gages, salaires et fournitures diverses).

25° Primes pour saisies de tabacs et arrestations de colporteurs.

26° Achat de lettres venant de l'étranger.

27° Service des dépêches par les chemins de fer.

28° Réparation des paquebots employés au transport des dépêches.

29° Frais d'hôpitaux et de quarantaine (paquebots de la Méditerranée).

30° Frais de pilotage et d'assistance des paquebots.

31° Frais de justice, de poursuite, d'arrestation des marins des paquebots des postes absents sans congé; pertes et avaries.

32° Transport des dépêches par entreprise.

33° Remboursements et restitutions, non-valeurs, primes et escomptes.

Art. 20. La disposition du deuxième paragraphe de l'article 9 de la présente loi n'est pas applicable aux services compris dans la nomenclature de l'article 13 ci-dessus, non plus qu'aux dépenses imprévues ou résultant de faits de force majeure, hors du territoire continental de la France.

Loi du 16 mai 1851, relative aux demandes de crédits supplémentaires et extraordinaires.

L'Assemblée nationale a adopté la loi dont la teneur suit :

Article premier. Il ne peut être dérogé aux prévisions normales du budget des dépenses que par des lois portant ouverture de crédits supplémentaires ou extraordinaires.

Art. 2. Tout projet de loi portant demande de crédits supplémentaires ou extraordinaires imputables sur un ou plusieurs exercices est contresigné par le Ministre compétent et par le Ministre des finances. La présentation en est faite, comme annexe du budget, par le Ministre des finances.

Art. 3. Le projet comprend l'ensemble de la dépense, soit qu'elle s'applique à un ou plusieurs ministères, soit qu'elle porte sur un ou plusieurs exercices.

Il contient l'indication des voies et moyens affectés au payement de la dépense.

S'il ne peut y être pourvu sur les ressources effectives de l'exercice, le projet mentionne que le crédit est mis au compte de la dette flottante.

Art. 4. Le Ministre des finances réunit en un seul projet de loi toutes les demandes de crédits supplémentaires ou extraordinaires dont le besoin s'est fait sentir dans les divers services pendant l'intervalle d'un mois au moins.

Il ne procède par projets de loi spéciaux que dans les cas d'urgence.

Délibéré en séance publique, à Paris, les 25 avril, 6 et 16 mai 1851.

Le Président et les Secrétaires,

Signé : Dupin, Lacaze, Chapot, Peupin, Bérard, Yvan, Moulin.

La présente loi sera promulguée et scellée du sceau de l'État.

Le Président de la République,

Signé : LOUIS-NAPOLÉON BONAPARTE.

Le Garde des sceaux, Ministre de la justice,

Signé : E. Rouher.

Loi de finances du 8 juillet 1852, portant fixation du budget général des dépenses et des recettes de l'exercice 1853.

Art. 20. La faculté d'ouvrir par décrets, en l'absence du Corps législatif, des crédits supplémentaires, conformément à l'article 3 de la loi du 24 avril 1833, pour subvenir à l'insuffisance dûment justifiée d'un service porté au budget, n'est applicable qu'aux dépenses concernant un service voté, et dont la nomenclature pour les exercices 1852 et 1853 est fixée par l'état I, annexé à la présente loi.

Art. 21. Les décrets qui, en l'absence du Corps législatif, auront ouvert aux Ministres des crédits supplémentaires en exécution de l'article

précédent, ou des crédits extraordinaires dans le cas déterminé par l'article 12 de la loi du 23 mai 1834, pour dépenses urgentes n'ayant pu être prévues ni réglées par le budget, seront réunis par le Ministre des finances, comme le prescrit l'article 5 de la loi du 24 avril 1833, en un seul projet de loi, pour être soumis à la sanction du Corps législatif, dans sa plus prochaine session.

Art. 22. L'article 10, la disposition finale de l'article 11 et le premier paragraphe de l'article 12 de la loi du 15 mai 1850, la disposition finale de l'article 2 et l'article 4 de la loi du 16 mai 1851 sont abrogés.

Sénatus-consulte du 25 décembre 1852, portant interprétation et modification de la Constitution du 14 janvier 1852.

Art. 4. Tous les travaux d'utilité publique, notamment ceux désignés par l'article 10 de la loi du 21 avril 1832 et l'article 3 de la loi du 3 mai 1841, toutes les entreprises d'intérêt général, sont ordonnés ou autorisés par décrets de l'Empereur.

Ces décrets sont rendus dans les formes prescrites pour les règlements d'administration publique.

Néanmoins, si ces travaux et entreprises ont pour condition des engagements ou des subsides du Trésor, le crédit devra être accordé ou l'engagement ratifié par une loi avant la mise à exécution.

Lorsqu'il s'agit de travaux exécutés pour le compte de l'État, et qui ne sont pas de nature à devenir l'objet de concessions, les crédits peuvent être ouverts, en cas d'urgence, suivant les formes prescrites pour les crédits extraordinaires; ces crédits seront soumis au Corps législatif dans sa plus prochaine session.

Art. 12. Le budget des dépenses est présenté au Corps législatif avec ses subdivisions administratives, par chapitres et par articles.

Il est voté par ministères.

La répartition par chapitres du crédit accordé pour chaque ministère est réglée par décret de l'Empereur, rendu en Conseil d'État.

Des décrets spéciaux, rendus dans la même forme, peuvent autoriser des virements d'un chapitre à un autre. Cette disposition est applicable au budget de l'année 1853.

Loi du 5 mai 1855, portant fixation du budget général des dépenses et des recettes de l'exercice 1856.

Art. 21. Lorsqu'il aura été accordé, en l'absence du Corps législatif, des crédits supplémentaires pour des services prévus au budget, ou des crédits extraordinaires pour dépenses urgentes et imprévues, et que ces crédits n'auront pu être couverts par des virements de chapitres, les décrets qui les auront autorisés seront soumis à la sanction législative, savoir : ceux relatifs aux crédits extraordinaires, dans les deux premiers mois de la session qui suivra l'ouverture desdits crédits extraordinaires, et ceux relatifs aux crédits supplémentaires, dans les deux premiers mois de la session qui suivra la clôture de chacun des exercices sur lesquels les suppléments auront été accordés.

Les suppléments dont il s'agit ne pourront être employés, avant leur régularisation législative, aux virements de chapitres effectués en exécution de l'article 12 du sénatus-consulte du 25 décembre 1852.

Décret du 10 novembre 1856, concernant les crédits supplémentaires ou extraordinaires et les virements de crédits.

NAPOLÉON, par la grâce de Dieu et la volonté nationale, Empereur des Français, à tous présents et à venir, salut.

Vu l'article 12 du sénatus-consulte du 25 décembre 1852;

Vu la loi du 15 mai 1850, portant, article 9, qu'aucune dépense ne pourra être ordonnée ni liquidée sans un crédit préalable;

Vu les prescriptions des lois des 18 juillet 1836 et 25 mars 1817, rappelées aux articles 13 et 14 de l'ordonnance du 31 mai 1838;

Vu les dispositions législatives et réglementaires qui assujettissent les demandes de crédits additionnels au contreseing préalable du Ministre des finances;

Considérant que les virements ne peuvent être réalisés avec certitude qu'à l'époque où les besoins des différents services sont définitivement connus;

Considérant, en outre, que les garanties exigées à l'égard de ces virements doivent être, à plus forte raison, observées pour l'ouverture, pendant l'absence du Corps législatif, des suppléments de crédits en addition au budget;

Sur le rapport de notre Ministre secrétaire d'État des finances,

Avons décrété et décrétons ce qui suit :

Article premier. Les Ministres ne pourront, sous leur responsabilité, engager aucune dépense nouvelle, avant qu'il ait été régulièrement pourvu au moyen de la payer, soit par un supplément de crédit, soit par un virement de chapitre.

Art. 2. Tous les décrets portant ouverture de crédits supplémentaires ou extraordinaires, durant l'intervalle des sessions du Corps législatif, seront rendus en Conseil d'État, et indiqueront les voies et moyens qui seront affectés aux crédits demandés.

Art. 3. A partir du 1er janvier 1857, les virements de crédits d'un chapitre à un autre, autorisés par le sénatus-consulte du 25 décembre 1852, seront réservés pour couvrir, après la première année de l'exercice, par des excédents de crédits réellement disponibles, les insuffisances d'allocations auxquelles il sera reconnu nécessaire de subvenir.

Art. 4. Avant de procéder à ses délibérations, le Conseil d'État communiquera les décrets concernant les suppléments ou les virements de crédits au Ministre des finances, qui donnera son avis, en prenant en considération les crédits déjà ouverts et la situation des impôts et revenus de l'État, comparativement aux prévisions du budget.

Chaque décret sera contresigné par le Ministre compétent et par le Ministre des finances.

Art. 5. Nos Ministres secrétaires d'État des divers départements ministériels sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera inséré au *Bulletin des lois*.

Fait à Saint-Cloud, le 10 novembre 1856.

Signé : NAPOLÉON.

Par l'Empereur :

Le Ministre Secrétaire d'État au département des finances,

Signé : P. Magne.

Décret du 1er décembre 1861, portant qu'aucun décret relatif à des travaux ou à des mesures pouvant avoir pour effet d'ajouter aux charges budgétaires ne sera soumis à la signature de l'Empereur qu'accompagné de l'avis du Ministre des finances.

NAPOLÉON, par la grâce de Dieu et la volonté nationale, Empereur des Français, à tous présents et à venir, salut.

Vu les lois et règlements sur la comptabilité publique;

Considérant qu'il importe essentiellement à l'ordre des finances que les charges des budgets ne puissent être augmentées sans que notre Ministre des finances ait été mis en demeure d'apprécier et de nous faire connaître s'il existe des ressources suffisantes pour y pourvoir,

Avons décrété et décrétons ce qui suit :

Article premier. A l'avenir, aucun décret autorisant ou ordonnant des travaux ou des mesures quelconques pouvant avoir pour effet d'ajouter aux charges budgétaires ne sera soumis à notre signature qu'accompagné de l'avis de notre Ministre secrétaire d'État des finances.

Art. 2. Nos Ministres sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera inséré au *Bulletin des lois*.

Fait à Compiègne, le 1er décembre 1861.

Signé : NAPOLÉON.

Par l'Empereur :

Le Ministre Secrétaire d'État au département des finances,

Signé : Achille Fould.

Sénatus-consulte du 31 décembre 1861.

(Voir le texte de ce sénatus-consulte, page 121.)

Sénatus-consulte du 8 septembre 1869, qui modifie divers articles de la Constitution, les articles 3 et 5 du sénatus-consulte du 25 décembre 1852 et l'article 1er du sénatus-consulte du 31 décembre 1861.

Art. 9. Le budget des dépenses est présenté au Corps législatif par chapitres et articles.

Le budget de chaque ministère est voté par chapitres conformément à la nomenclature annexée au présent sénatus-consulte.

NOMENCLATURE.

BUDGET ORDINAIRE.

DETTE PUBLIQUE ET DOTATIONS.

Dette consolidée.

Chap.

1. Rentes 4 1/2 p. o/o.
2. Rentes 4 p. o/o.
3. Rentes 3 p. o/o.

Capitaux remboursables à divers titres.

4. Intérêts de capitaux de cautionnements.
5. Intérêts de la dette flottante du Trésor.
6. Rachat du péage du Sund et des Belts. (*Convention du 28 sept. 1857.*)
7. Redevances annuelles envers l'Espagne pour délimitation de la frontière des Pyrénées. (*Traité du 2 décembre 1856.*)

Dette viagère.

8. Rentes viagères d'ancienne origine.
9. Rentes viagères pour la vieillesse.
10. Pensions des grands fonctionnaires de l'Empire. (*Loi du 17 juillet 1856.*)
11. Pensions de la pairie et de l'ancien Sénat.
12. Pensions civiles. (*Loi du 22 août 1790.*)
13. Pensions à titre de récompense nationale.
14. Pensions militaires.
15. Pensions ecclésiastiques.
16. Pensions de donataires dépossédés.
17. Pensions civiles. (*Loi du 9 juin 1853.*)
18. Secours aux pensionnaires de l'ancienne liste civile.
19. Pensions et indemnités viagères de retraite aux employés des anciennes listes civiles et du domaine privé du dernier règne.
20. Anciens dotataires du Mont-de-Milan. (*Décret impér. du 18 déc. 1861.*)

Chap.

21. Annuités à la Caisse des dépôts et consignations pour le service des pensions aux anciens militaires de la République et de l'Empire. (*Loi du 5 mai 1869.*)

Dotations et dépenses des pouvoirs législatifs.

22. Liste civile de l'Empereur.
23. Dotation des princes et princesses de la famille impériale.
24. Dotation du Sénat.
25. Dépenses administratives du Sénat.
26. Dépenses administratives du Corps législatif et indemnités des députés.
27. Supplément à la dotation de la Légion d'honneur.

SERVICES GÉNÉRAUX DES MINISTÈRES.

MINISTÈRE DE LA JUSTICE ET DES CULTES.

Service de la justice.

1. Traitement du Ministre et personnel de l'administration centrale.
2. Administration centrale. Matériel.
3. Conseil privé. Traitement des membres.
4. Traitement du Ministre présidant le Conseil d'État. Personnel du Conseil d'État.
5. Conseil d'État. Matériel.
6. Conseil du sceau des titres.
7. Cour de cassation.
8. Cours impériales.
9. Cours d'assises.
10. Tribunaux de première instance.
11. Tribunaux de commerce.
12. Tribunaux de police.
13. Justices de paix.
14. Service de la justice française en Algérie.
15. Frais de justice criminelle en France et en Algérie et frais de statistiques.
16. Dépenses diverses. Secours temporaires.
17. Dépenses des exercices périmés.
18. Dépenses des exercices clos.

Imprimerie impériale.

(Chapitre unique.)

Service des cultes.

Chap.

1. Personnel des bureaux des cultes.
2. Matériel des bureaux des cultes.
3. Cardinaux, archevêques et évêques.
4. Vicaires généraux, chapitres et clergé paroissial.
5. Chapitre de Saint-Denis et chapelains de Sainte-Geneviève.
6. Bourses des séminaires catholiques.
7. Pensions ecclésiastiques et secours personnels.
8. Secours annuels à divers établissements religieux.
9. Service intérieur des édifices diocésains.
10. Entretien des édifices diocésains.
11. Secours pour travaux concernant les églises et presbytères.
12. Dépenses diverses et accidentelles, frais de passage.
13. Personnel des cultes protestants.
14. Subvention au directoire général de la confession d'Augsbourg.
15. Personnel du culte israélite.
16. Secours pour les édifices des cultes protestants et israélite.
17. Dépenses des exercices périmés.
18. Dépenses des exercices clos.

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES.

Administration centrale.

1. Traitement du Ministre et personnel de l'administration centrale.
2. Matériel de l'administration centrale.

Traitements des agents du service extérieur.

3. Traitements des agents politiques et consulaires.
4. Traitements des agents en inactivité.

Dépenses variables.

5. Frais d'établissement.
6. Frais de voyages et de courriers.
7. Frais de service.
8. Présents diplomatiques.
9. Indemnités et secours.
10. Dépenses secrètes.
11. Missions et dépenses extraordinaires et dépenses imprévues.

Chap.

12. Frais de location et charges accessoires de l'hôtel affecté à la résidence de l'ambassade ottomane.
13. Subvention accordée à l'émir Abd-el-Kader et frais accessoires de son séjour à Damas.
14. Subvention au fonds commun des chancelleries consulaires.
15. Dépenses des exercices périmés.
16. Dépenses des exercices clos.

Chancelleries consulaires.

(Chapitre unique.)

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR.

Administration centrale.

1. Traitement du Ministre et personnel de l'administration centrale.
2. Matériel et dépenses diverses des bureaux.

Administration générale.

3. Traitements et indemnités des fonctionnaires administratifs des départements.
4. Abonnements pour frais d'administration des préfectures et sous-préfectures.
5. Inspections générales administratives.
6. Dépenses générales de la garde nationale.

Service télégraphique.

7. Personnel des lignes télégraphiques.
8. Matériel des lignes télégraphiques.

Sûreté publique.

9. Dépenses des commissariats de l'émigration.
10. Traitements et indemnités des commissaires de police et inspecteurs de la librairie.
11. Subvention à la ville de Paris pour la police municipale.
12. Frais de police de l'agglomération lyonnaise.
13. Dépenses secrètes de sûreté publique.

Prisons.

14. Dépenses ordinaires et frais de transport des détenus.
15. Remboursement sur le produit du travail des condamnés.

Subventions et secours.

Chap.
16. Fonds de subvention créé en faveur des départements par la loi du 18 juillet 1866.
17. Subventions aux établissements généraux de bienfaisance.
18. Secours généraux à des établissements et institutions de bienfaisance.
19. Secours personnels à divers titres : frais de rapatriement, etc.
20. Secours aux réfugiés étrangers.
21. Dépenses du matériel des cours impériales ; frais d'occupation du palais de justice de Paris par la Cour de cassation.
22. Subventions pour construction de ponts sur les chemins vicinaux.
23. Dépenses des exercices clos.
24. Dépenses des exercices périmés non frappées de déchéance.

MINISTÈRE DES FINANCES.

SERVICE GÉNÉRAL.

Administration centrale des finances.

28. Traitement du Ministre et personnel de l'administration centrale.
29. Matériel de l'administration centrale.
30. Dépenses diverses.

Monnaies et médailles.

31. Personnel.
32. Matériel.
33. Dépenses diverses.

Exercices clos et périmés.

34. Dépenses des exercices périmés non frappées de déchéance.
35. Dépenses des exercices clos.

Cour des comptes.

36. Personnel.
37. Matériel et dépenses diverses.

Service de trésorerie.

38. Frais de trésorerie.
39. Traitements et émoluments des trésoriers-payeurs généraux et des receveurs des finances.

Service spécial de la fabrication des monnaies et des médailles.

(Chapitre unique.)

Budget spécial de la caisse d'amortissement.

Chap.
1. Annuités diverses.
2. Garanties d'intérêts aux compagnies de chemins de fer.
3. Sommes à employer en rachat de rentes.

MINISTÈRE DE LA GUERRE ET GOUVERNEMENT GÉNÉRAL DE L'ALGÉRIE.

Dépenses du ministère de la guerre.

1. Traitement du Ministre et personnel de l'administration centrale.
2. Matériel de l'administration centrale.
3. Dépôt général de la guerre.
4. États-majors.
5. Gendarmerie.
6. Solde et prestations en nature.
7. Habillement et campement.
8. Lits militaires.
9. Transports généraux.
10. Recrutement et réserve.
11. Garde nationale mobile.
12. Justice militaire.
13. Remonte générale et harnachement.
14. Établissements et matériel de l'artillerie.
15. Établissements et matériel du génie.
16. Écoles impériales militaires.
17. Invalides de la guerre.
18. Solde de non-activité, solde et traitement de réforme.
19. Secours.
20. Dépenses secrètes.
21. Dépenses des exercices périmés non frappées de déchéance.
22. Dépenses des exercices clos.

Caisse de la dotation de l'armée.

(Chapitre unique.)

Dépenses du Gouvernement général de l'Algérie.

1. Administration centrale. Personnel.
2. Administration centrale. Matériel.

Chap.

3. Expositions, missions, établissements scientifiques, secours et récompenses.
4. Administration provinciale.
5. Prisons.
6. Service télégraphique.
7. Commandement et administration des populations arabes.
8. Services financiers.
9. Services maritime et sanitaire.
10. Colonisation.
11. Topographie.
12. Travaux publics.
13. Dépenses secrètes.
14. Dépenses des exercices périmés.
15. Dépenses des exercices clos.

MINISTÈRE DE LA MARINE ET DES COLONIES.

Service général.

1. Traitement du Ministre et personnel de l'administration centrale.
2. Matériel de l'administration centrale.
3. Dépôt des cartes et plans de la marine.
4. États-majors et équipages à terre et à la mer (*personnel naviguant*).
5. Troupes.
6. Corps entretenus et agents divers (*personnel non naviguant*).
7. Maistrance, gardiennage et surveillance.
8. Hôpitaux.
9. Vivres.
10. Salaires d'ouvriers.
11. Approvisionnements généraux de la flotte..... } 1re partie. — Constructions navales. 2e partie. — Artillerie.
12. Travaux hydrauliques et bâtiments civils.
13. Poudres.
14. Justice maritime.
15. École navale, boursiers et pupilles de la marine.
16. Frais généraux d'impression et achat de livres.
17. Frais de passage, de rapatriement, de pilotage; dépenses diverses et ostréiculture.
18. Traitements temporaires.
19. Chiourmes.

Service colonial.

Chap.
20. Personnel civil et militaire aux colonies.
21. Matériel civil et militaire aux colonies.
22. Service pénitentiaire.
23. Subvention au service local des colonies.
24. Dépenses des exercices périmés.
25. Dépenses des exercices clos.

Caisse des invalides de la marine.

(Chapitre unique.)

MINISTÈRE DE L'INSTRUCTION PUBLIQUE.

1. Traitement du Ministre et personnel de l'administration centrale.
2. Matériel de l'administration centrale.
3. Inspecteurs généraux de l'instruction publique.
4. Services généraux de l'instruction publique.
5. Administration académique.
6. École normale supérieure.
7. Facultés.
8. Bibliothèque de l'Université.
9. Encouragements aux membres du corps enseignant et souscription aux ouvrages classiques.
10. Institut impérial de France.
11. Académie de médecine.
12. Collège de France.
13. Muséum d'histoire naturelle.
14. Établissements astronomiques.
15. École des langues orientales vivantes ; bibliothèque et musée d'Alger.
16. École des chartes.
17. École d'Athènes.
18. Bibliothèque impériale (*dépenses ordinaires*).
19. Bibliothèque impériale (*confection de catalogues*).
20. Bibliothèques publiques.
21. Sociétés savantes.
22. Subvention au *Journal des savants*.
23. Souscriptions scientifiques et littéraires.
24. Encouragements aux savants et gens de lettres.
25. Voyages et missions scientifiques.

Chap.

26. Recueil et publication de documents inédits de l'histoire de France.
27. Frais généraux de l'instruction secondaire.
28. Lycées impériaux et collèges communaux.
29. Bourses impériales et dégrèvements.
30. Inspection des écoles primaires.
31. Dépenses de l'instruction primaire imputables sur les fonds généraux de l'État.
32. Dépenses des exercices clos.
33. Dépenses des exercices périmés.

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DU COMMERCE.

1. Traitement du Ministre et personnel de l'administration centrale.
2. Matériel et dépenses diverses des bureaux de l'administration centrale.
3. Frais généraux, secours, etc.
4. Écoles impériales vétérinaires.
5. Encouragements à l'agriculture et au drainage; enseignement professionnel.
6. Conservatoire et écoles des arts et métiers.
7. Encouragements aux manufactures et au commerce.
8. Subvention à la caisse d'assurance en cas d'accidents créée par la loi du 11 juillet 1868.
9. Encouragements aux pêches maritimes.
10. Poids et mesures.
11. Entretien des établissements thermaux appartenant à l'État; subventions aux établissements particuliers d'eaux minérales.
12. Établissements et service sanitaires.
13. Visite annuelle des pharmacies, drogueries, etc.
14. Secours aux colons de Saint-Domingue, réfugiés de Saint-Pierre et Miquelon et du Canada.
15. Dépenses d'exercices clos.
16. Dépenses d'exercices périmés non frappées de déchéance.

École centrale des arts et manufactures.

(Chapitre unique.)

MINISTÈRE DES TRAVAUX PUBLICS.

1. Traitement du Ministre et personnel de l'administration centrale.
2. Matériel et dépenses diverses des bureaux de l'administration centrale.

Chap.

3. Personnel du corps des ponts et chaussées.
4. Personnel des sous-ingénieurs et conducteurs des ponts et chaussées.
5. Personnel du corps des mines; enseignement et écoles.
6. Personnel des gardes-mines.
7. Personnel des officiers et maîtres de port du service maritime.
8. Personnel des agents attachés à la surveillance de la pêche fluviale.
9. Frais généraux, secours, etc.
10. Établissements thermaux appartenant à l'État.
11. Routes et ponts (*travaux ordinaires*).
12. Navigation intérieure (rivières) (*travaux ordinaires*).
13. Navigation intérieure (canaux) (*travaux ordinaires*).
14. Ports maritimes, phares et fanaux (*travaux ordinaires*).
15. Études et subventions pour travaux d'irrigation, de desséchement, de curage et de drainage.
16. Subventions applicables aux travaux à exécuter par voie de concession de péage et au rachat de concessions.
17. Matériel des mines.
18. Annuités aux compagnies concessionnaires de chemins de fer.
19. Dépenses d'exercices clos.
20. Dépenses des exercices périmés non frappées de déchéance.

MINISTÈRE DE LA MAISON DE L'EMPEREUR ET DES BEAUX-ARTS.

1. Traitement du Ministre et personnel de l'administration centrale.
2. Matériel de l'administration centrale.
3. Personnel des archives de l'Empire.
4. Matériel des archives de l'Empire.
5. Asile de Saverne (*service intérieur*).
6. Établissements des beaux-arts.
7. Ouvrages d'art et décoration d'édifices publics.
8. Fête du 15 août.
9. Exposition des œuvres des artistes vivants.
10. Théâtres impériaux, subventions, etc.
11. Souscriptions.
12. Encouragements et secours aux auteurs dramatiques, aux artistes, etc.
13. Monuments historiques.
14. Personnel des bâtiments civils.
15. Entretien des bâtiments civils.
16. Constructions et grosses réparations.

Chap.
17. Haras et dépôts d'étalons.
18. Remonte des haras et encouragements.
19. Dépenses des exercices périmés.
20. Dépenses des exercices clos.

Légion d'honneur.

(Chapitre unique.)

FRAIS DE RÉGIE, DE PERCEPTION ET D'EXPLOITATION DES IMPÔTS ET REVENUS PUBLICS.

MINISTÈRE DES FINANCES.

ADMINISTRATION DES CONTRIBUTIONS DIRECTES.

§ 1er. *Service administratif des contributions directes et autres taxes dans les départements.*

40. Personnel.
41. Dépenses diverses.

§ 2. *Cadastre.*

42. Frais d'arpentage et d'expertise. — Dépenses à la charge du budget de l'État.
43. Frais de mutations cadastrales.

§ 3. *Frais de perception des contributions directes et autres taxes.*

44. Remises aux percepteurs, indemnités aux porteurs de contraintes et frais judiciaires.
45. Secours aux percepteurs réformés, aux veuves et orphelins de percepteurs.

ADMINISTRATION DE L'ENREGISTREMENT, DES DOMAINES ET DU TIMBRE.

Service administratif de perception et d'exploitation dans les départements.

46. Personnel.
47. Matériel.
48. Dépenses diverses.

ADMINISTRATION DES FORÊTS.

Service administratif et de surveillance dans les départements.

49. Personnel.
50. Matériel.
51. Dépenses diverses.

ADMINISTRATION DES DOUANES.

Service administratif de perception et d'exploitation dans les départements.

Chap.
52. Personnel.
53. Matériel.
54. Dépenses diverses.
55. Dépenses du service des douanes en Algérie.

ADMINISTRATION DES CONTRIBUTIONS INDIRECTES.

Service administratif de perception et d'exploitation dans les départements.

56. Personnel.
57. Matériel.
58. Dépenses diverses.
59. Avances recouvrables.

ADMINISTRATION DES MANUFACTURES DE L'ÉTAT. (TABACS ET POUDRES À FEU.)

Frais de régie et d'exploitation dans les départements.

60. Personnel.
61. Matériel.
62. Dépenses diverses.
63. Avances recouvrables.
64. Achats et transports.
65. Dépenses du service des tabacs en Algérie.

ADMINISTRATION DES POSTES.

Service administratif de perception et d'exploitation dans les départements.

66. Personnel.
67. Matériel.
68. Dépenses diverses.
69. Subventions.

REMBOURSEMENTS ET RESTITUTIONS, NON-VALEURS, PRIMES ET ESCOMPTES.

70. Dégrèvements et non-valeurs sur les taxes perçues en vertu de rôles.
71. Remboursements sur produits indirects et divers.
72. Répartitions de produits d'amendes, saisies et confiscations attribués à divers.
73. Primes à l'exportation de marchandises.
74. Escomptes sur divers droits.

BUDGET DES DÉPENSES

SUR RESSOURCES SPÉCIALES.

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR.

Service départemental.

Chap.
1. Dépenses ordinaires.
2. Dépenses extraordinaires.

Service du Journal officiel.

MINISTÈRE DES FINANCES.

Contributions directes, taxes perçues en vertu de rôles spéciaux d'impositions extraordinaires départementales et communales.

1. Rôles spéciaux. — Impression et confection.
2. Avertissements. — Impression et expédition.
3. Frais de distribution du premier avertissement.
4. Frais d'arpentage et d'expertise. (*Cadastre.*)
5. Restitutions et non-valeurs. (*Contributions directes.*)

MINISTÈRE DE LA GUERRE ET GOUVERNEMENT GÉNÉRAL DE L'ALGÉRIE.

Dépenses du Gouvernement général de l'Algérie.

1. Administration centrale.
2. Colonisation et topographie.
3. Travaux publics.

MINISTÈRE DE L'INSTRUCTION PUBLIQUE.

1. Dépenses de l'instruction primaire imputables sur les fonds départementaux.
2. Dépenses de l'instruction primaire imputables sur les produits spéciaux des écoles normales primaires.

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DU COMMERCE.

1. Secours spéciaux pour pertes matérielles et événements malheureux.
2. Frais de surveillance des sociétés et établissements divers.

MINISTÈRE DES TRAVAUX PUBLICS.

Chap.
1. Contrôle et surveillance des chemins de fer concédés.
2. Frais de surveillance de sociétés et établissements divers.

Vu pour être annexé au sénatus-consulte, portant modification des articles 8, 13, 24 (§ 2), 26, 40, 42 (§ 5), 43 (§ 1er), 44 de la Constitution, des articles 2 et 5 du sénatus-consulte du 25 décembre 1852, et de l'article 1er du sénatus-consulte du 31 décembre 1861.

Loi du 27 juillet 1870, portant fixation du budget général des dépenses et des recettes de l'exercice 1871.

Art. 38. Aucun virement ne peut être opéré sur les crédits affectés au service de la dette publique.

Le crédit alloué à titre de fonds secrets ne peut être augmenté par voie de virement.

Aucun virement ne peut être opéré sur des crédits affectés à des dépenses extraordinaires pour élever les crédits affectés à des dépenses ordinaires.

Aucun virement ne pourra être opéré pour augmenter les crédits votés pour les traitements de personnel.

La prochaine loi de finances contiendra la nomenclature des crédits qui pourront désormais être augmentés par voie de virement.

Arrêté du 1er avril 1871, portant qu'aucune dépense de l'État ne devra être engagée et ne sera acquittée par le Trésor qu'autant que le Ministre des finances aura reconnu la possibilité d'y pourvoir.

Le Président du Conseil, Chef du Pouvoir exécutif de la République française,

Arrête :

Article premier. A partir de ce jour, aucune dépense de l'État ne devra être engagée et ne sera acquittée par le Trésor public qu'autant que le Ministre des finances, préalablement consulté, aura reconnu la possibilité d'y pourvoir.

Art. 2. Les Ministres des affaires étrangères, de la justice, de l'instruction publique et des cultes, de l'intérieur, de la guerre, de la marine et des colonies, de l'agriculture et du commerce, des travaux publics et des finances seront chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté.

Fait à Versailles, le 1er avril 1871.

Signé : A. THIERS.

Le Ministre des finances,
Signé : Pouyer-Quertier.

Loi du 16 septembre 1871, portant fixation du budget rectificatif de 1871.

Art. 30. Le budget est voté par chapitres.

Aucun virement de crédits ne peut avoir lieu d'un chapitre à un autre.

Art. 31. Les suppléments de crédits nécessaires pour subvenir à l'insuffisance dûment justifiée des fonds affectés à un service porté au budget ne pourront être accordés que par une loi, dans le cas de prorogation de l'Assemblée nationale.

La même disposition est applicable aux crédits extraordinaires. Ces derniers ne peuvent être demandés que pour des services qui ne pouvaient pas être prévus et réglés par le budget.

Art. 32. Dans le cas de prorogation de l'Assemblée nationale, les crédits supplémentaires et extraordinaires ne pourront être ouverts que par des décrets rendus en Conseil d'État, après avoir été délibérés et approuvés en Conseil des Ministres.

Ces décrets devront être soumis à la sanction de l'Assemblée nationale dans la première quinzaine de sa plus prochaine réunion.

Art. 33. Pourront seuls donner ouverture à des crédits supplémentaires pour 1872 les services dont la nomenclature suit :

MINISTÈRE DE LA JUSTICE.

Frais de justice criminelle.

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES.

Chap.
1. Frais d'établissement des agents politiques et consulaires.
2. Frais de voyages et de courriers.

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR ET GOUVERNEMENT GÉNÉRAL DE L'ALGÉRIE.

Service de l'intérieur.

1. Dépenses ordinaires du service intérieur des maisons centrales de force et de correction.
2. Remboursement sur le produit du travail des condamnés détenus dans les maisons centrales de force et de correction.
3. Transfert des condamnés aux bagnes et aux maisons centrales de force et de correction.

Service de l'Algérie.

Vente des poudres par les entreposeurs en Algérie.

MINISTÈRE DES FINANCES.

1. Dette publique (dette perpétuelle).
2. Intérêts, primes, amortissements des emprunts pour ponts et canaux et pour le service des obligations trentenaires.
3. Intérêts de la dette flottante.
4. Intérêts de cautionnements.
5. Dette viagère.
6. Pensions (chapitres 12, 13, 14, 15, 16, 17).
7. Frais judiciaires de poursuites, d'instances et de condamnations prononcées contre le Trésor public.
8. Service de trésorerie et frais de service des trésoriers-payeurs généraux et des receveurs des finances.
9. Frais de perception, dans les départements, des contributions directes et des taxes perçues en vertu de rôles.
10. Remises pour la perception, dans les départements, des droits d'enregistrement.
11. Contribution des bâtiments et domaines de l'État et des biens séquestrés.
12. Frais d'estimation, d'affiches et de vente de mobilier et de domaines de l'État.

Chap.
13. Dépenses relatives aux épaves, déshérences et biens vacants.
14. Achats de papiers pour passeports et permis de chasse.
15. Achats de papiers à timbrer, frais d'emballage et de transport.
16. Travaux d'abatage, de façonnage de coupes de bois à exploiter par économie.
17. Frais d'adjudication des produits des forêts et des droits de chasse et de pêche.
18. Avances recouvrables et frais judiciaires.
19. Remises pour la perception des contributions indirectes dans les départements.
20. Achats de papier filigrané pour les cartes à jouer.
21. Contribution foncière des bacs, canaux et francs-bords.
22. Service des poudres à feu.
23. Dépenses des manufactures de tabacs (gages, salaires, achats et transports de tabacs, et fournitures diverses).
24. Primes pour saisies de tabacs et arrestations de colporteurs.
25. Achats de lettres venant de l'étranger.
26. Service des dépêches par les chemins de fer.
27. Transport des dépêches par entreprises.
28. Remboursements et restitutions, non-valeurs, primes et escomptes.

MINISTÈRE DE LA GUERRE.

1. Frais de procédure des conseils de guerre et de revision.
2. Achats de grains et de rations toutes manutentionnées.
3. Achats de liquides.
4. Achats de comestibles.
5. Achats de fourrages pour les chevaux de troupe et de gendarmerie françaises (troupes françaises et services militaires indigènes).
6. Dépenses de transport d'armes, de munitions, d'effets d'hôpitaux et de couchage.
7. Solde de non-activité et solde de réforme créées par la loi du 19 mai 1834.
8. Dépenses de bourses et de premières mises d'équipement pour les élèves dans les écoles militaires.

MINISTÈRE DE LA MARINE ET DES COLONIES.

1. Achats de vivres.
2. Justice maritime.

Chap.
3. Affrètements.
4. Frais de route et de rapatriement.
5. Transport des condamnés à la Guyane et à la Nouvelle-Calédonie.

MINISTÈRE DE L'INSTRUCTION PUBLIQUE ET DES CULTES.

1. Traitements éventuels des professeurs des facultés.
2. Frais de concours dans les facultés et pour l'agrégation des lycées.
3. Complément du traitement des instituteurs primaires à la charge de l'État.
4. Prix de l'Institut et de l'Académie nationale de médecine.
5. Indemnités pour frais d'établissement des évêques, archevêques et cardinaux.
6. Frais de bulle et d'information.
7. Traitement du clergé paroissial.
8. Traitement des ministres des cultes non catholiques.

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DU COMMERCE.

1. Encouragements aux pêches maritimes.
2. Frais relatifs à la mise en vente des eaux thermales.
3. Frais relatifs à la publication des brevets d'invention.
4. Achats de fourrages pour les animaux reçus dans les hôpitaux des écoles vétérinaires et pour les haras et dépôts d'étalons.
5. Frais relatifs au service sanitaire.

MINISTÈRE DES TRAVAUX PUBLICS.

1. Frais de police et de surveillance sur les chemins de fer.
2. Garanties d'intérêts aux compagnies de chemins de fer.

Loi du 30 mars 1872, portant fixation du budget général des dépenses et des recettes de l'exercice 1872.

Art. 9. La nomenclature fixée par la loi du 16 septembre dernier, des services pour lesquels des crédits supplémentaires peuvent être ouverts

par décrets pendant l'absence de l'Assemblée nationale, est modifiée ainsi qu'il suit :

A ajouter :

Service du ministère de l'intérieur.

1° Dépenses ordinaires du service intérieur des prisons et établissements pénitentiaires.

2° Transport des détenus.

3° Remboursements sur le produit du travail des condamnés.

A retrancher :

Service du ministère des finances.

Traitements et émoluments des trésoriers-payeurs généreux et des receveurs des finances.

Loi du 20 décembre 1872, portant fixation du budget général des dépenses et des recettes de l'exercice 1873.

Art. 16. Sont ajoutés à la nomenclature fixée par l'article 33 de la loi du 16 septembre 1871 et l'article 9 de la loi du 30 mars 1872, les services ci-après désignés dépendant du ministère de l'intérieur :

1° Personnel des lignes télégraphiques.

2° Entretien des lignes et des bureaux.

3° Entretien du réseau électro-sémaphorique et des câbles sous-marins.

Décret du 3 avril 1876, concernant l'ouverture aux Ministres de la guerre et de la marine de crédits par anticipation applicables à l'exercice suivant.

Le Président de la République,

Vu les articles 61 et 83 du décret du 31 mai 1862, relatifs à la répartition mensuelle des fonds entre les divers départements ministériels ;

Considérant que le service des subsistances de la guerre et de la marine ne peut être assuré dès le début de chaque année qu'autant que des approvisionnements suffisants ont été préalablement faits, et qu'il est indispensable d'ouvrir à ces deux départements ministériels, dans les derniers mois de l'année, des crédits par anticipation applicables à l'exercice suivant ;

Considérant d'ailleurs que ce mode de procéder est consacré par l'usage depuis de nombreuses années, mais qu'il n'a jamais été réglementé ;

Sur la proposition des Ministres des finances, de la guerre et de la marine,

Décrète :

Article premier. Les Ministres de la guerre et de la marine sont autorisés à comprendre, dans leurs demandes mensuelles de fonds et d'une manière distincte, les sommes destinées au payement, par anticipation sur les crédits de l'exercice suivant, de tout ou partie des achats effectués pour le service des subsistances des administrations militaires et maritimes.

Art. 2. Les demandes de crédits par anticipation ne seront adressées au ministère des finances que dans les quatre mois qui précéderont l'ouverture de l'exercice, et le montant total de ces crédits ne dépassera pas le quart du crédit total ouvert au chapitre correspondant du budget.

Art. 3. Les Ministres de la guerre et de la marine et le Ministre des finances sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret.

Fait à Versailles, le 3 avril 1876.

Signé : M^al DE MAC MAHON.

Par le Président de la République :

Le Ministre de la marine,
Signé : Fourichon.

Le Ministre de la guerre,
Signé : E. de Cissey.

Le Ministre des finances,
Signé : Léon Say.

Loi du 12 août 1876, relative aux demandes de crédits supplémentaires ou extraordinaires.

Le Sénat et la Chambre des députés ont adopté,

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

Article unique. Le Ministre des finances réunit en un seul projet de loi toutes les demandes de crédits supplémentaires ou extraordinaires dont le besoin s'est fait sentir dans les divers services pendant l'intervalle d'un mois au moins.

Il ne procède par projets de loi spéciaux que dans les cas d'urgence.

La présente loi, délibérée et adoptée par le Sénat et par la Chambre des députés, sera exécutée comme loi de l'État.

Fait à Versailles, le 12 août 1876.

Signé : Mal DE MAC MAHON,

DUC DE MAGENTA.

Le Ministre des finances,

Signé : Léon SAY.

Loi qui fixe la nomenclature des services pouvant seuls donner lieu à l'ouverture de crédits supplémentaires par décrets pendant la prorogation des Chambres, pour l'exercice 1878.

Du 13 juin 1878.

(Promulguée au *Journal officiel* du 14 juin 1878.)

Le Sénat et la Chambre des députés ont adopté,

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

ARTICLE UNIQUE. Des crédits supplémentaires et extraordinaires, destinés à assurer pendant la prorogation des Chambres le fonctionnement des services publics de l'exercice 1878, pourront être ouverts provisoirement par des décrets rendus en Conseil d'État, après avoir été délibérés et approuvés en Conseil des Ministres.

Ces décrets devront être soumis à la sanction des Chambres dans la première quinzaine de leur plus prochaine réunion.

Pourront seuls donner lieu à ouverture de crédits supplémentaires pour l'exercice 1878, les services votés dont la nomenclature est contenue dans le tableau annexé à la présente loi.

Les crédits extraordinaires qui ont pour objet la création d'un service nouveau ne pourront être ouverts par décrets.

La présente loi, délibérée et adoptée par le Sénat et par la Chambre des députés, sera exécutée comme loi de l'État.

Fait à Versailles, le 13 juin 1878.

Signé : Mal DE MAC MAHON,

DUC DE MAGENTA.

Le Ministre des finances,

Signé : Léon SAY.

Nomenclature des services pouvant seuls donner ouverture à des crédits supplémentaires par décrets, pendant la prorogation des Chambres, pour l'exercice 1878.

1° BUDGET GÉNÉRAL.

Ministère de la justice.	Frais de justice criminelle.
Ministère des affaires étrangères.	1° Frais d'établissement des agents politiques et consulaires. 2° Frais de voyages et de courriers.
Ministère de l'intérieur. — Service de l'intérieur	1° Entretien des détenus. 2° Transport des détenus et des libérés. — Secours de route. 3° Remboursement sur le produit du travail des détenus.
Idem. — Service de l'Algérie. . .	1° Service télégraphique. — Personnel et entretien des lignes et des bureaux. 2° Enregistrement et domaines. — Restitution aux héritiers et payement aux créanciers de successions en déshérence.
Ministère des finances.	1° Dette publique (dette perpétuelle). 2° Intérêts, primes et amortissements des emprunts pour ponts et canaux et pour le service des obligations trentenaires. 3° Annuités de toute nature rattachées au service de la dette publique. 4° Intérêts de la dette flottante et des obligations du Trésor à court terme. 5° Intérêts de cautionnements. 6° Rentes viagères d'ancienne origine et pour la vieillesse. 7° Pensions civiles (loi du 22 août 1790 et loi du 9 juin 1853). — Pensions à titre de récompense nationale. — Pensions militaires. — Pensions ecclésiastiques. — Pensions de donataires dépossédés. 8° Frais judiciaires de poursuites, d'instances et de condamnations prononcées contre le Trésor public. 9° Frais de perception, dans les départements, des contributions directes et des taxes perçues en vertu de rôles. 10° Remises pour la perception, dans les départements, des droits d'enregistrement. 11° Contribution des bâtiments et domaines de l'État et des biens séquestrés.

Ministère des finances (*Suite.*).

12° Frais d'estimation, d'affiches et de vente de mobilier et de domaines de l'État.
13° Dépenses relatives aux épaves, déshérences et biens vacants.
14° Achats de papiers pour passeports et permis de chasse.
15° Achats de papiers à timbrer, frais d'emballage et de transport.
16° Remises pour la perception des contributions indirectes dans les départements.
17° Achat de papier filigrané pour les cartes à jouer.
18° Contribution foncière des bacs, canaux et francs-bords.
19° Service des poudres à feu.
20° Dépenses des manufactures de tabacs (gages, salaires, achats et transports de tabacs et fournitures diverses, et frais et accessoires dans les entrepôts).
21° Primes pour saisies de tabacs et arrestations de colporteurs.
22° Achats de lettres venant de l'étranger.
23° Service des dépêches par les chemins de fer.
24° Transport des dépêches par entreprises.
25° Dépenses accidentelles des postes.
26° Personnel des lignes télégraphiques.
27° Entretien des lignes et des bureaux télégraphiques.
28° Entretien du réseau électro-sémaphorique et des câbles sous-marins.
29° Remboursement et restitutions, non-valeurs et primes.

Ministère de la guerre.....

1° Achats de grains et de rations toutes manutentionnées.
2° Achats de liquides.
3° Achats de comestibles.
4° Achats de fourrages pour les chevaux de troupe et de gendarmerie françaises (troupes françaises et services militaires indigènes).
5° Réparations civiles et dommages-intérêts.

Ministère de la marine et des colonies.....

1° Achats de vivres, de médicaments et d'objets de pansement.
2° Justice maritime.
3° Affrètements.
4° Frais de route et de rapatriement, frais de passage, services de marche et de transport et dépenses accessoires du service colonial.
5° Transport des condamnés à la Guyane et à la Nouvelle-Calédonie.

Ministère de l'instruction publique. — Service de l'instruction publique.....	1° Frais des opérations et démonstrations des élèves des facultés au dernier examen, et frais matériels des travaux pratiques. 2° Frais de concours dans les facultés et pour l'agrégation des lycées. 3° Complément du traitement des instituteurs primaires à la charge de l'État. 4° Prix de l'Institut et de l'Académie nationale de médecine.
Idem. — Service des beaux-arts..	Néant.
Idem. — Service des cultes.....	1° Indemnités pour frais d'établissement des évêques, archevêques et cardinaux. 2° Frais de bulle et d'informations. 3° Traitement du clergé paroissial. 4° Traitement des ministres des cultes non catholiques. 5° Dépenses accidentelles. — Frais de passage.
Ministère de l'agriculture et du commerce. ...	1° Encouragements aux pêches maritimes. 2° Frais relatifs à la mise en vente des eaux thermales. 3° Frais relatifs à la publication des brevets d'invention. 4° Achats de fourrages pour les animaux reçus dans les hôpitaux des écoles vétérinaires et pour les haras et dépôts d'étalons. 5° Frais relatifs au service sanitaire. 6° Contributions des forêts. 7° Frais d'abatage, de façonnage de coupes de bois à exploiter par économie. 8° Frais d'adjudication de produits des forêts et des droits de chasse et de pêche. 9° Avances recouvrables et frais judiciaires. 10° Remboursements sur produits divers des forêts.
Ministère des travaux publics...	1° Entretien et grosses réparations des routes nationales. 2° Travaux ordinaires des rivières. 3° Travaux ordinaires des canaux. 4° Ports maritimes, phares, fanaux et balises.

2° SERVICES SPÉCIAUX RATTACHÉS POUR ORDRE AU BUDGET.

Imprimerie nationale.....	Dépenses d'exploitation non susceptibles d'une évaluation fixe.

Loi sur les crédits supplémentaires et extraordinaires à ouvrir par décrets pendant la prorogation des Chambres.

Du 14 décembre 1879.

(Promulgué au *Journal officiel* du 16 décembre 1879.)

Le Sénat et la Chambre des députés ont adopté,
Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

Article premier. Il ne peut être accordé de crédits supplémentaires et extraordinaires qu'en vertu d'une loi.

Art. 2. Les crédits supplémentaires sont ceux qui doivent pourvoir à l'insuffisance, dûment justifiée, d'un service porté au budget, et qui ont pour objet l'exécution d'un service déjà voté, sans modification dans la nature de ce service.

Les crédits extraordinaires sont ceux qui sont commandés par des circonstances urgentes et imprévues, et qui ont pour objet, ou la création d'un service nouveau, ou l'extension d'un service inscrit dans la loi de finances au delà des bornes déterminées par cette loi.

Art. 3. Tout crédit extraordinaire forme un chapitre particulier du budget de l'exercice pour lequel il a été ouvert, à moins, en ce qui concerne les départements de la guerre et de la marine, que le service ne se rattache, d'une manière indivisible, à un chapitre déjà existant.

Art. 4. Dans le cas de prorogation des Chambres, tel qu'il est défini dans le premier paragraphe de l'article 2 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, des crédits supplémentaires et extraordinaires pourront être ouverts provisoirement par des décrets rendus en Conseil d'État, après avoir été délibérés et approuvés en Conseil des Ministres ; ils indiqueront les voies et moyens qui seront affectés aux crédits demandés.

Ces décrets devront être soumis à la sanction des Chambres dans la première quinzaine de leur plus prochaine réunion.

Art. 5. Pourront seuls donner lieu à ouverture de crédits supplémentaires les « services votés » dont la nomenclature sera annexée chaque année à la loi de finances.

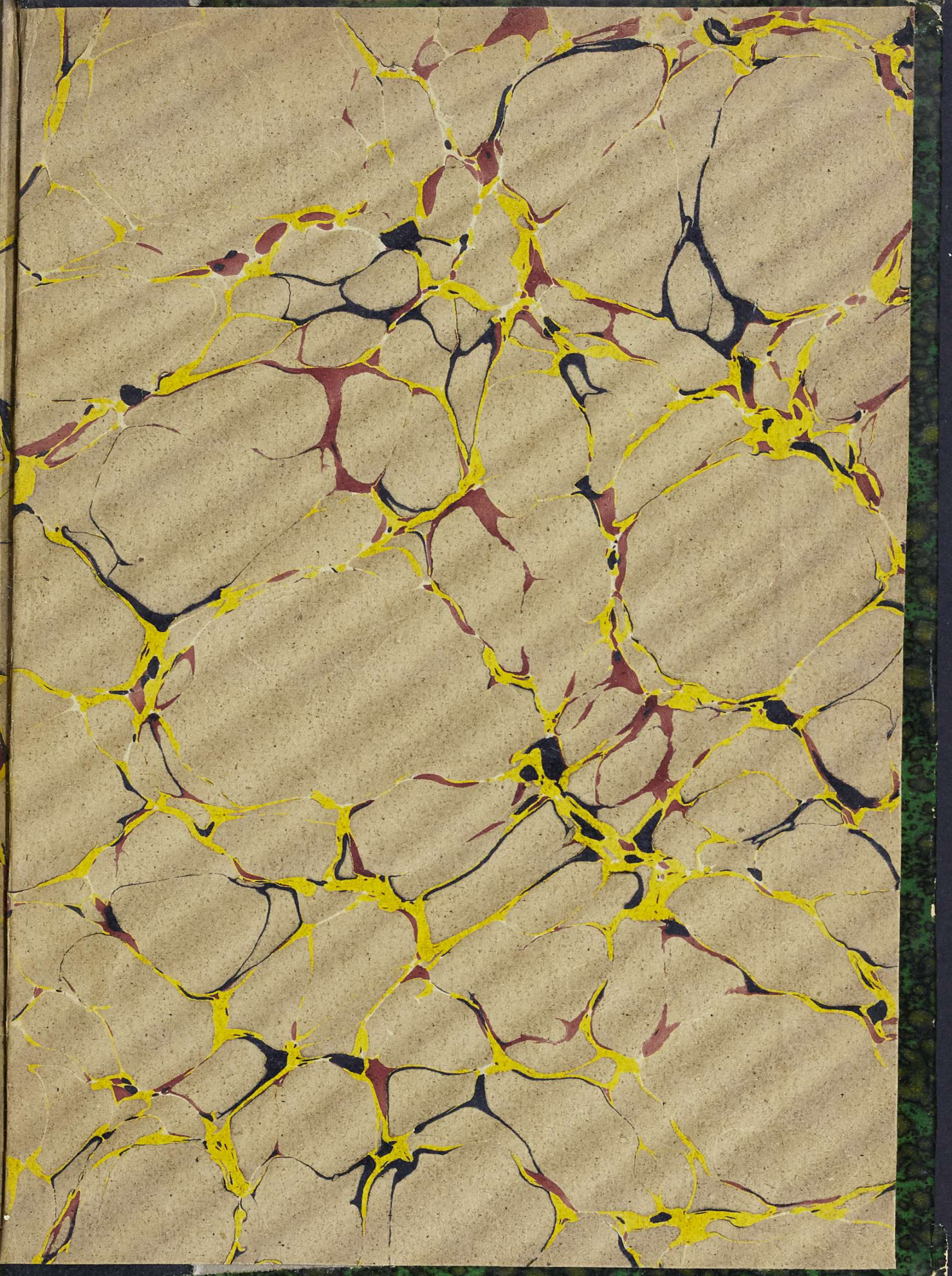
Les crédits extraordinaires qui ont pour objet la création d'un service nouveau ne pourront être ouverts par décret.

La présente loi, délibérée et adoptée par le Sénat et par la Chambre des députés, sera exécutée comme loi de l'État.

Fait à Paris, le 14 décembre 1879.

Signé : JULES GRÉVY.

Par le Président de la République :

Le Ministre des finances,

Signé : Léon SAY.